

TRABAJO FIN DE MÁSTER

(Perfil investigador)

LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN RIESGO O EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Autor
JOSÉ BASCÓN MARÍN

Tutora
PROF^a. DRA. D^a. M^a. JOSÉ RODRÍGUEZ CRESPO

Este trabajo de investigación ha sido elaborado como requisito para la obtención del Título de Máster en Políticas Territoriales de Empleo, curso 2015-2016.

Índice

Página

ABREVIATURAS.....	6
INTRODUCCIÓN	7
1. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	9
1.1. Relación entre exclusión social y empleo.....	9
1.2. La política de empleo como instrumento de inclusión social	11
2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	12
2.1. De los primeros programas hasta la Estrategia de Lisboa	13
2.2. La Estrategia de Lisboa.....	14
2.3. De Lisboa 2000 a la Estrategia Europa 2020	14
2.4. Estrategia Europa 2020 y las iniciativas de la UE para alcanzar los objetivos de Europa 2020 en materia de inclusión social	15
2.4.1.La “Plataforma Europea contra la pobreza y la Exclusión Social”	16
3. LAS ACCIONES EN EL ÁMBITO ESTATAL PARA INTEGRAR LAS DIRECTRICES EUROPEAS.....	18
3.1. Los Programas Nacionales de Reformas	18
3.2. “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016”.....	19
3.2.1.Concepto	20
3.2.2.Objetivos y actuaciones propuestas del PNAIS 2013-2016	20
3.3. Los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.....	21
3.3.1.La “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016”.....	21
3.3.2. “Plan Anual de Política de Empleo 2016”	22
4. MEDIDAS EN EL ÁMBITO NACIONAL PARA FOMENTAR LA INCLUSIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN EXCLUSIÓN SOCIAL	23
4.1. Las Empresas de Inserción	23
4.1.1.Concepto de Empresa de Inserción.....	24
4.1.2.Los itinerarios de inserción sociolaboral y de servicios de acompañamiento..	24
4.1.3.Régimen jurídico de la relación laboral del trabajador en inserción.....	25
4.2. Beneficios en la cotización de la Seguridad Social para la contratación de las personas en situación de exclusión social	28
4.3. El “Programa de Renta Activa de Inserción”	30
4.3.1.Beneficiarios	30
4.3.2.Cuantía y duración del Programa RAI.....	31
4.3.3.Incompatibilidades del Programa RAI	31

4.4. “Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo” (Plan PREPARA).....	32
4.4.1.Requisitos para ser beneficiario	32
4.4.2.Renta económica.....	33
4.5. El subsidio por desempleo	33
4.5.1.Beneficiarios	34
4.5.2.Cuantía económica y duración.....	34
4.6. “Programa de Activación para el Empleo”	34
4.6.1.Requisitos para ser beneficiario	35
4.6.2.El compromiso de actividad	35
4.6.3.Cuantía y duración del programa.....	35
5. LAS MEDIDAS SOCIOLABORALES AUTONÓMICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL	36
5.1. La Renta Mínima de Inserción.....	37
5.1.1.Rasgos comunes.....	38
5.2. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Andalucía	39
5.2.1.El “Programa de Solidaridad de los Andaluces por la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía”	39
5.2.2.Programas para la Inserción Sociolaboral de la Junta de Andalucía	40
5.2.3.El “Programa de Apoyo a la Economía Social”	40
5.2.4.El “Plan de Inclusión a través del Empleo”	41
5.2.5.La “Agenda por el Empleo 2014-2020”	42
5.3. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la CA de Madrid	42
5.3.1.“Programas de Garantía Social en su modalidad de talleres de formación, en las Unidades Específicas de Formación e Inserción Laboral (UFILs) para jóvenes en la Comunidad de Madrid”	43
5.3.2.Fomento a las empresas de promoción e inserción laboral.....	43
5.3.3.La RMI de la Comunidad de Madrid.....	44
5.3.4.Ayudas para el fomento de la contratación.....	45
5.3.5.Otras ayudas y subvenciones.....	46
5.4. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco	47
5.4.1.La Carta de Derechos Sociales.....	47
5.4.2.El “Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016”	47
5.4.3.El “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”	48
5.4.4.Promoción de las Empresas del Tercer Sector	50
5.5. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Aragón.....	50
5.5.1.El “Ingreso Aragonés de Inserción”	50
5.5.2.El “Programa ARINSER”	51
5.5.3.El “Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón”	52
5.5.4.Fomento a la contratación.....	52
5.6. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Navarra	53
5.6.1.La “Renta de Inclusión Social”	54
5.6.2.Programas de incorporación sociolaboral para excluidos sociales	55
5.6.3.Ayudas a los Centros de Inserción Sociolaboral	56
5.6.4.Ayudas a la contratación	56

6. LAS ENTIDADES LOCALES Y LA POLÍTICA DE EMPLEO CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. LA CIUDAD DE CÓRDOBA.....	57
6.1. Ámbito competencial.....	57
6.2. Medidas de acción local contra la exclusión social del Ayuntamiento de Córdoba.....	58
6.2.1. Los Pactos Locales de Empleo.....	58
6.2.2. Ejecución del “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía”	58
6.2.3. El “Plan Municipal de Inclusión Activa 2016”	59
6.3. El “Programa Provincial de Empleo Social 2016”	60
6.4. Las cláusulas sociales en las Entidades Locales.....	60
6.4.1. <i>Las cláusulas sociales en el Ayuntamiento de Córdoba</i>	61
6.4.2. <i>Las cláusulas sociales en la Diputación de Córdoba</i>	61
7. CONCLUSIÓN FINAL Y PROPUESTAS	62
7.1. Conclusión final.....	62
7.2. Propuestas.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	68

Abreviaturas

AROE: *At Risk of Poverty and/or Exclusion*: En riesgo de pobreza y/o exclusión social.

CA: Comunidad Autónoma

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española.

CES: Consejo Económico y Social.

DA: Disposición Adicional.

DD: Disposición Derogatoria.

DF: Disposición Final.

DT: Disposición Transitoria.

EI: Empresa de Inserción.

EPA: Encuesta de Población Activa.

IAI: Ingreso Aragonés de Inserción.

IMS: Ingreso Mínimo de Solidaridad.

IPREM: Indicador de Público de Rentas de Efectos Múltiples.

LISOS: Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

MAC: Método Abierto de Coordinación.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales.

PAPE: Plan Anual de Política de Empleo.

PLE: Pacto Local por el Empleo.

PNR: Plan Nacional de Reforma.

PNAIS: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.

RAI: Renta Activa de Inserción.

RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto Legislativo.

RGI: Renta de Garantía de Ingresos.

RIS: Renta de Inclusión Social.

RMI: Renta Mínima de Inserción.

SMI: Salario Mínimo Interprofesional.

SPPE: Servicio Público de Empleo Estatal.

SSPPE: Servicios Públicos de Empleo.

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TCCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TRLE: Texto Refundido de la Ley de Empleo.

TRLET: Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

TRLGSS: Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

UE: Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La creación del Estado del Bienestar y su establecimiento fue uno de los grandes logros del mundo occidental en la segunda mitad del S. XX, en la lucha contra las desigualdades sociales. La cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad permitieron el acceso gratuito y universal a aquellos servicios sociales que cubrían las necesidades más básicas de las personas y de las familias (educación, sanidad, etc.), teniendo, dicho acceso, como principios fundamentales la igualdad y la equidad de oportunidades, garantizando con ello una vida digna a los ciudadanos. Sin embargo, a partir del inicio de la crisis del petróleo en los años setenta, empieza a asomar las políticas neoliberales que se instauran en los centros de poder imponiendo medidas de recortes y ajustes, haciendo retroceder los logros conseguidos con las políticas públicas sociales. Desde entonces, el Estado del Bienestar sufre una continua erosión enfrentándose, además, a procesos de desarrollo global, tanto tecnológicos como económicos que, si bien han deparado en unas sociedades más avanzadas y con mayores niveles de desarrollo tecnológico, no es menos cierto que también han generado nuevos valores como la insolidaridad, el individualismo o la competitividad que, sin duda, han contribuido a la desprotección de las capas sociales más débiles¹. Esta falta de cobertura pública ante las nuevas situaciones de desigualdad, por parte de los Estados, dejan a personas y familias a merced de las contingencias de la economía y de los mercados, acaban configurando una serie de procesos que dan lugar a situaciones de exclusión social.

Tras la crisis sistémica del 2008 el desempleo ha aumentado de manera exponencial debido a la destrucción masiva de puestos de trabajo. Pero también las transformaciones socioeconómicas a nivel mundial han dado pie a una precarización de las condiciones laborales, ya sea por la inestabilidad de las carreras profesionales o por su escasa retribución. Las ideas neoliberales han cogido un nuevo impulso para difundir una visión catastrofista de un Estado del Bienestar desgastado (quizá, no sin razón), haciendo hincapié sobre la incertidumbre del futuro de la protección social (especialmente del sistema público de pensiones). Con ello, han conseguido acentuar el sometimiento de las políticas públicas a los mercados financieros, mermando aún más el desarrollo de las políticas sociales en pos de un trasvase de aquellas funciones básicas propias de los estados del bienestar hacia organizaciones privadas, bajo la idea de contención del gasto social, sustentada en la desconfianza de la gestión pública.

La activación se ha convertido en la nueva consigna que rige en toda Europa para dar solución al problema del desempleo y también a las situaciones de riesgo o exclusión social. Con esta medida se persiguen dos objetivos claros: sacar a los ciudadanos de las nóminas públicas de protección social y potenciar las capacidades de los desempleados para encontrar un puesto de trabajo².

Por tanto, el empleo y su política adquieren en este estudio un protagonismo principal pues entre las causas que más han contribuido a la instauración de este fenómeno social se encuentran las situaciones prolongadas de desempleo, la precarización de las condiciones

¹ JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). “Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo”. *Estudios Pedagógicos*. N° 1, pág. 174.

² KAZEPOV, Y. y SABATINELLI, S. “Los ingresos mínimos y la integración social: disposiciones institucionales en Europa” en INFORMES OIT N° 80. (2008). *Protección e inclusión social: experiencias y políticas*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, pág. 89.

de trabajo y la falta de cobertura social por parte de los Estados del Bienestar³, abriendo en la actualidad, el campo del riesgo a la exclusión social a una gran parte de la clase social media que, en periodos anteriores, formaban parte de la mayoría integrada, provocando, con ello, un cambio de la cuestión social. Hoy en día existe una nueva clase de personas en riesgo de exclusión que son los *poor workers* (trabajadores pobres)⁴ sometidos por empresas que prefieren utilizar mano de obra joven, poco formada y trabajadores que alternan entre empleos sin garantía (desempleo, empleos subvencionados y otras situaciones de extrema volatilidad).

Para la medición de la población en riesgo de pobreza y exclusión social se utiliza el indicador AROPE⁵, propuesto por la Unión Europea como medida de los objetivos y logros en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. Este indicador integra, a su vez, tres tipos de sub-indicadores:

1. La tasa de riesgo de pobreza mide la renta, factor más importante dentro del AROPE, y supone entre el 60% y el 65% del peso del indicador.
2. La privación material severa que considera las posibilidades de consumo; este componente supone en torno al 11% del peso del indicador AROPE.
3. La baja intensidad de empleo en el hogar que representa, aproximadamente, el 25% del peso del indicador.

La población AROPE estaría, por tanto, formada por las personas que viven en hogares en los que se den, al menos, una de las tres circunstancias siguientes: estar en riesgo de pobreza, sufrir privación material severa o una baja intensidad de empleo.

La tasa AROPE en España experimentó una reducción, lenta pero continua, entre el año 2004 y el año 2008 en el que se alcanzó una tasa del 23,8%. Sin embargo, la tendencia hacia la reducción de la población en riesgo de pobreza y exclusión ha cambiado durante la crisis. La tasa AROPE aumentó entre 2008 (23,8% de la población) y 2012 (27,2%), aumentando hasta 2014 (29,2%) y comenzando a disminuir en 2015 (28,6%)⁶. Por otra parte, la evolución de la pobreza y la exclusión social en España, a lo largo de la crisis, ha sido mucho más severa que en el conjunto de la Unión Europea (en adelante, UE). La tasa AROPE en la UE era del 23,7% en el año 2008 (algo inferior a la española) y, si bien ha aumentado desde entonces, el incremento ha sido mucho más suave que el registrado en España (24,4% en 2014, 0,7 puntos porcentuales entre 2008-2014 frente a los 5,4 de España en el mismo periodo)⁷.

Estos datos dan una idea del reto al que se deben enfrentar las distintas Administraciones Públicas y sus políticas de empleo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, actualmente, en nuestro país. Todo ello proporciona argumentos suficientes para justificar la realización de esta investigación de tipo documental descriptiva sobre cuáles son las medidas de política de empleo destinadas a paliar las situaciones de riesgo y exclusión social en España. Para ello se han establecido dos objetivos generales:

³ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005). "Excluidos sociales: empleo y protección social". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N° 59, pág. 178.

⁴ REDONDO TORONJO, D. (2008). Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones. *XI Jornadas de Economía Crítica*, 27, pág. 8.

⁵ En inglés, *At Risk of Poverty and/or Exclusion*: en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Consultada el día 15-09-2016.

⁷ Fuente: Eurostat. Consultada el día 15-09-2016.

1. Analizar las medidas de política de empleo que luchan contra la exclusión social en el ámbito estatal, en cuanto al tipo de medida, su nivel de protección y su adaptación al colectivo de excluidos sociales.
2. Establecer un marco comparativo que permita analizar las diferentes medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), en cuanto al tipo de medida, su nivel de protección y su adaptación al colectivo de excluidos sociales.

Para alcanzar estos dos grandes objetivos generales se han establecido otros objetivos de carácter más específico:

1. Conceptualizar la exclusión social como problema social.
2. Analizar el papel de la política de empleo como instrumento de lucha contra las situaciones de riesgo o exclusión social.
3. Analizar el papel de la UE en la lucha contra la exclusión social.
4. Analizar el papel de los instrumentos de transposición de las directrices europeas, en la lucha contra la exclusión social.
5. Analizar qué medidas estatales de política de empleo se han puesto en marcha y cómo se adecúan para luchar contra las situaciones de riesgo y exclusión social.
6. Analizar qué tipo de medidas de carácter sociolaboral existen a nivel autonómico para luchar contra las situaciones de riesgo y exclusión social y comparar la situación de la CA de Andalucía con el resto de CCAA analizadas.
7. Por último, hacer una breve incursión sobre cuáles son las medidas para paliar las situaciones de riesgo y exclusión social que se están poniendo en marcha, desde la Administración Local, en la ciudad de Córdoba.

Hay que advertir que, el éxito o el fracaso de la política de empleo en materia de exclusión social, puede verse empañado por otros factores de tipo económico, político o social. Por ello, esta investigación no trata de demostrar la efectividad, eficacia o eficiencia de las normas y medidas establecidas para tal fin, sino cuáles son las medidas establecidas y su correcta adecuación a dicha problemática social desde un punto de vista jurídico.

1. LA POLÍTICA DE EMPLEO Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

1.1. Relación entre exclusión social y empleo

La pobreza, tradicionalmente ha estado asociada con las desigualdades económicas y con aquellas capas sociales con escasos ingresos. Pero a raíz de los cambios registrados en nuestra sociedad en los últimos tiempos han aparecido nuevos estados de marginación en los que otros factores actúan como desencadenantes de este nuevo fenómeno denominado “exclusión social”, que impide el desarrollo social y personal del individuo⁸.

Manuel Castells⁹ definió el término exclusión social como “... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”. Normalmente, “... tal posición suele asociarse

⁸ SUBIRATS, HUMET, J. (Dir.)... *et alia*. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales, núm. 16. Fundación “La Caixa”, Barcelona, págs. 10 y ss.

⁹ CASTELLS OLIVÁN, M. (2001). *La era de la información. Fin de milenio*. Vol. 3, Alianza Editorial, Madrid, pág. 98.

con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable. De hecho, la exclusión social es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo”.

Jordi Estivill¹⁰ entiende la exclusión social como “una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad van alejando e “inferiorizando” a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” impidiéndoles participar plenamente y con los mismos derechos en dichas esferas.

Por tanto, podemos entender la exclusión social como un proceso multidimensional¹¹ que acaba por desposeer, a los individuos y a los grupos de individuos, de derechos sociales tan básicos como el trabajo, la economía, la educación, la salud, las relaciones sociales y la participación ciudadana. Para algunos autores, existen tres ejes de exclusión social¹²: un eje económico que tiene que ver con la inexistencia de una relación laboral normalizada (desempleo, subempleo, precariedad, etc.) y con su consecuente falta de ingresos (pobreza), dificultando el acceso a bienes básicos como la vivienda y su equipamiento doméstico. También existe un eje político, cuya exclusión implica la pérdida de la participación política o de la condición de ciudadanía política y un acceso limitado a los sistemas de protección social (sanidad, vivienda, educación). Y por último un eje social/relacional que implica una ausencia de lazos sociales, la existencia de relaciones sociales conflictivas o tener conductas asociales, como dependencias adictivas o conductas delictivas.

Siguiendo el concepto de Castells, compartimos la idea de que el aspecto laboral, aun no siendo la única causa provocadora de situaciones de riesgo o de exclusión social, sí que podríamos considerarla como la causa última que origina la falta de una vivienda digna, déficit de formación, condiciones precarias de salud o la ruptura de relaciones sociales o familiares que impiden el desarrollo social del individuo. En esta línea de pensamiento se mueve Pérez, Sáez y Trujillo¹³, al concebir al empleo como “la dimensión central de la exclusión social pues, para la mayoría de las personas, el trabajo no sólo es el único medio de conseguir los recursos necesarios, sino también su forma de participación social más importante. De hecho, muchas de las personas afectadas por otras dimensiones subyacentes no se podrían considerar excluidas si no estuvieran afectadas también por la dimensión trabajo”.

Las estructuras sociales y económicas de los países desarrollados tienen como base fundamental la institución del trabajo (en cualquiera de sus formas) como mecanismo fundamental de cohesión territorial e integración social de sus ciudadanos¹⁴. El trabajo remunerado y su regulación jurídica son instrumentos fundamentales que afectan, sin duda, a la distribución de las rentas, a la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, sanidad, educación, alimentación, etc.) y, por lo tanto, a la seguridad e inclusión social. Por el

¹⁰ ESTIVILL PASCUAL, J. (2003). *La lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. OIT, Ginebra, págs. 19-20.

¹¹ JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). “Aproximación teórica...”. Óp. Cit., pág. 178. El proceso al que nos referimos empieza con una situación de integridad social total y va pasando por sucesivas fases como son la vulnerabilidad y el riesgo social, hasta llegar a la exclusión absoluta.

¹² SUBIRATS, HUMET, J. (2004). *Pobreza y exclusión social...* Óp. Cit., págs. 15-16.

¹³ PÉREZ, M., SÁEZ, H. y TRUJILLO, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), Córdoba, pág. 59.

¹⁴ AA.VV. (2011). *Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*. Tecnos, Madrid, pág. 15.

contrario, la ausencia de trabajo o, una precarización de las condiciones de trabajo, conllevará una merma o restricción de ingresos con lo que será mucho más difícil cubrir aquellas necesidades básicas que, sin duda, darán lugar a situaciones desfavorables que, perpetuadas en el tiempo, podrán llevar a la persona a situaciones de riesgo o exclusión social.

Además, desde una vertiente psicosocial, el empleo adquiere una gran relevancia por ser un instrumento de reconocimiento social para el trabajador. Es un agente de socialización secundaria regulador de relaciones interpersonales que genera contextos de afiliación, vinculación, participación, comunicación e interacción grupal. Dichas relaciones interpersonales procuran al individuo legitimación social y son una fuente de estatus, roles e identidad personal. En definitiva, el empleo es un cauce del desarrollo de la percepción de utilidad, tanto personal como social¹⁵.

Lo que ocurre es que niveles totales de empleo no suelen darse de manera natural debido a las imperfecciones del propio mercado de trabajo. Para intentar corregir estas disfunciones, el poder público no debe permanecer impasible y por ello se ve obligado a intervenir diseñando una serie de políticas de naturaleza jurídico-social que tratan de evitar la desigualdad y la inseguridad prestando una atención individualizada a aquellos colectivos que tienen más dificultades de colocación y, por tanto, presentan un mayor riesgo para la exclusión social. Con ello, además, se pretende contribuir a la plena consecución del Estado del Bienestar, concepto comprendido dentro del término “Estado Social” que consagra el art. 1.1 de nuestro texto constitucional¹⁶.

A partir de la Estrategia Europa 2020, el criterio más aceptado por la UE ha sido, como se verá más adelante, una apuesta por la integración efectiva en el mercado de trabajo como medio para lograr una inclusión social efectiva de todos los ciudadanos. Así pues, la política de empleo se convierte en un instrumento clave para la lucha contra la exclusión social incidiendo en el mercado de trabajo, tanto en sus aspectos cuantitativos (que encuentre empleo todo aquel que quiera y pueda trabajar) como cualitativos (que el empleo encontrado sea el idóneo tanto para el que lo demanda, trabajador, como para el que lo ofrece, empleador), así como institucional (gestión óptima de recursos y organismos públicos).

1.2. La política de empleo como instrumento de inclusión social

El Convenio 122 OIT¹⁷, en su art. 1, desde un punto de vista amplio y concebida con un marcado carácter transversal y multidimensional, entiende la política de empleo como “la utilización coordinada y unitaria de todos los instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que incidan de alguna manera en el

¹⁵ INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL. GUERRERO MAYO, M.J. y LÓPEZ IGUAL, P. (Dir. y Coord. Téc.). (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Consejería de empleo. Sevilla, págs. 55-56.

¹⁶ SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco Normativo de las políticas sociolaborales. La protección jurídico-social de los colectivos especialmente vulnerables*. Universidad de Murcia, Murcia, pág. 12.

¹⁷ Convenio sobre política de empleo n°122 de la Organización Internacional del Trabajo (1964). El mismo objetivo está presente en el Convenio n° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) y en las Recomendaciones n° 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) y n° 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas (1998).

gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones... en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas de acuerdo con los objetivos de la programación económica y social”.

Por tanto, la política de empleo sería toda acción o inacción¹⁸ que pueden llevar a cabo los gobiernos cuyo objetivo es “el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo”, art. 1, RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo Texto (en adelante, TRLE)¹⁹. El artículo 2 del mismo texto legal establece una serie de objetivos generales que debe perseguir la política de empleo como son garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, mantener un sistema eficaz de protección y adoptar un enfoque preventivo ante situaciones de desempleo, asegurar políticas adecuadas de integración laboral, especialmente dirigidas a colectivos más desfavorecidos o proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, entre otros.

Por otra parte, aunque en el propio texto no aparece referenciado en los siguientes términos, se distinguen dos tipos de políticas de empleo, las Políticas Pasivas y las Políticas Activas²⁰ de mercado de trabajo. Las primeras, a través de subsidios y ayudas económicas aseguran un mínimo económico vital e intentan paliar la falta de ingresos durante los periodos de inactividad de los trabajadores. Las segundas, buscan incidir más directamente en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, para aumentar el nivel de empleo o para mantenerlo, fomentando las oportunidades de ocupación laboral.

Parece que una correcta política de empleo diseñada para luchar contra las situaciones de riesgo o de exclusión social sería aquella que conjugara medidas de políticas activas con medidas de políticas pasivas de empleo. Para evitar situaciones de riesgo o exclusión social no basta con potenciar la empleabilidad de la persona afectada sino que además deben articularse medidas dirigidas a ofrecer una compensación económica sustitutiva de los ingresos no percibidos durante los periodos de inactividad, sin los cuáles, el trabajador deja de tener acceso a las necesidades básicas vitales.

La dimensión territorial cobra especial importancia en el diseño de la política de empleo requiriendo la implantación de eficaces mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para poder impulsar y potenciar la creación de empleo y prevenir el aislamiento social de los mercados locales de trabajo y de sus miembros²¹.

2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tratar el problema de la exclusión social en el ámbito europeo resulta una cuestión, sin duda, paradójica²², cuando la propia UE carece de competencia alguna para legislar esta materia, recayendo, pues, la responsabilidad y la competencia en la iniciativa de los Estados

¹⁸ AA.VV. (2005). *Políticas sociolaborales*. Tecnos 3ª edición, Madrid, pág. 20.

¹⁹ BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

²⁰ Aceptando la distinción que sugirió la OCDE.

²¹ Recordado en el art. 4 del TRLE.

²² FITA ORTEGA, F. *La política de empleo en la Unión Europea*, en AA.VV. (2015). *Crisis económica y medidas ante el desempleo*. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 13.

miembros [arts. 145 y ss., del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)].

Sin embargo, el mecanismo instaurado por el Tratado de Ámsterdam en 1997 para el diseño de la política de empleo comunitaria denominado Método Abierto de Coordinación (MAC)²³ impide que, en la práctica, los Estados miembros desobedezcan las directrices marcadas por Europa, aun no siendo una vía jurídicamente vinculante. Este sistema de *softlaw* se traduce posteriormente en una regulación nacional²⁴ donde se plasman las orientaciones marcadas por los órganos de gobierno europeos.

2.1. De los primeros programas hasta la Estrategia de Lisboa.

A causa de la crisis del petróleo de los años setenta, las instituciones europeas comienzan a tomar conciencia de los problemas de índole económico, político y social que se van generando, iniciándose, por éstas, una serie de programas donde el objetivo principal consistía en llevar a cabo estudios experimentales y de investigación orientados a la focalización de diferentes aspectos relativos a la medición, a nivel comunitario, de la pobreza que era el término predominante por entonces²⁵.

A finales de los ochenta y comienzos de los noventa, un nuevo término monopolizó las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad, “exclusión social”. Las primeras alusiones al concepto aparecieron en un programa llamado “Programa de acción comunitaria a medio plazo para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos” (1989-1994), conocido como “Pobreza 3”²⁶. Más ambicioso que sus predecesores, en él se establecía como uno de los objetivos principales “la elaboración de medidas preventivas en beneficio de las categorías de personas que corren el riesgo de tornarse económica y socialmente menos favorecidas y de medidas de ayuda para atender a las necesidades originadas por situaciones de extrema pobreza”.

Debido a la incompetencia europea en la lucha contra la pobreza y la exclusión, en el fondo, este tipo de programas no tenían ni la vocación ni los medios necesarios para hacer frente y con eficacia las situaciones de pobreza y de exclusión social que se estaban produciendo en Europa.

El refrendo en Derecho Comunitario Originario de las situaciones de exclusión social vino dado a través del Tratado de Ámsterdam, en virtud del cual se modificó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en el que, por primera vez se incluye en un Tratado, la “lucha contra la exclusión social” como objetivo y medio fundamental de actuación de los Estados miembros y de la Comunidad en materia de política social. En el art. 136, párrafo 1º del TCCE, se ponía de manifiesto el objetivo de luchar contra cualquier tipo de exclusión. Para conseguir dichos objetivos, la Comunidad apoyaría las acciones de los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social (art. 137.1 j).

²³ Recogido actualmente en el Título IX del TFUE.

²⁴ En España se traduce en un desarrollo regulador desde tres ámbitos, el nacional, el autonómico y el local.

²⁵ El primero de ellos fue el “Primer Programa Marco de Lucha Contra la Pobreza” (1975-1980), Decisión del Consejo del 22 de junio de 1975. Posteriormente se elaboró un segundo “Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza” (1985/1989), Decisión del Consejo (85/8/CEE) de 19 de diciembre 1984.

²⁶ Decisión del Consejo, de 18 de julio de 1989 (89/ 457/CE).

2.2. La Estrategia de Lisboa.

El Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa celebrado en marzo del 2000, que llevaba por título “Hacia la Europa de la Innovación y del Conocimiento”, constituyó la llamada Estrategia de Lisboa, reforzó los pilares de la Estrategia Europea de Empleo y estableció un nuevo objetivo a diez años que suponía posicionarse como la economía más competitiva y dinámica a nivel mundial, basada en el conocimiento y teniendo, como pilares fundamentales, reforzar el empleo, la sostenibilidad económica y la cohesión social.

Para cumplir con dicho objetivo, era necesario “modernizar el Modelo Social Europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar”²⁷ que impidiese el incremento de las situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social. “La mejor salvaguardia contra la exclusión social es un trabajo”. Desde nuestro análisis, con estas afirmaciones, el Consejo Europeo dejaba claro dos cuestiones: por un lado, el papel principal que otorga a la empleabilidad activa de los ciudadanos como instrumento primordial de integración social en un estado del bienestar. Por otro, el reconocimiento implícito de que el modelo social europeo generaba pobreza y exclusión y que la nueva estrategia solo aspiraba a mantener estos problemas en el nivel existente no a eliminarlos.

Para modernizar el modelo social europeo se crea un nuevo instrumento con el que coordinar y hacer progresar las políticas de los Estados miembros en materia económica, de empleo, de protección social e inclusión social que se denominó MAC social. En este sentido, la Estrategia de Lisboa reafirmó el carácter subsidiario y complementario de todas las iniciativas comunitarias conforme a la lucha contra la exclusión social y la delimitación del contenido esencial de un “derecho de inserción”, reservándose las instituciones comunitarias, a través de documentos jurídicamente no vinculantes, la coordinación de las políticas nacionales que se articulen al efecto²⁸.

A partir de este momento, el Consejo contempla la necesidad de dotar de un carácter “pluridimensional” a la inclusión social efectiva ya que, paralelamente al reforzamiento de la política de empleo y junto con la protección social, se deben reconocer la importancia de otros factores como la vivienda, la educación, la salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad, etc. Por tanto, obliga a insertar la lucha contra la exclusión social, como una dimensión transversal, al resto de políticas.

2.3. De Lisboa 2000 a la Estrategia Europa 2020

El compromiso adquirido en Lisboa sienta las bases de la lucha europea contra la exclusión social y avanza en el compromiso de los Estados miembros en materia de inclusión social, convirtiéndose en el eje central del Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000. En él, se invita a los Estados miembros a la elaboración de unos Planes Nacionales de Acción para el Empleo, con un periodo de vigencia de dos años, con el objetivo de corregir o ajustar los planteamientos iniciales de los Estados miembros, facilitando así una

²⁷ RODRÍGUEZ CRESPO, M. J. (2015). “La política europea de inclusión social”. *Unión Europea Aranzadi*. N.º. 6, págs. 31-32.

²⁸ Así se describía en el Programa de acción comunitaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006, aprobado por la Decisión 50/2002/CE del Parlamento y del Consejo, y que fijaba los objetivos comunitarios en esta materia para, posteriormente, ser desarrollados por los respectivos Planes Nacionales de los Estados Miembros.

mayor convergencia de las políticas en materia de inclusión social a nivel europeo. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se estuvieron implementando hasta el año 2005, ininterrumpidamente, donde, en su lugar, empezarán a aprobarse los Programas Nacionales de Reformas.

Pese a lo complejo y ambicioso del MAC, no se prevé ningún compromiso explícito sobre su cumplimiento, con lo que persiste, en definitiva, una ausencia de reconocimiento formal de un derecho europeo de inserción social que delimite su contenido esencial e imponga su observancia y aplicación a cada uno de los Estados miembros en adecuación a su regulación nacional.

En la Agenda de Política Social para los años 2000-2005²⁹, como medida de promoción de la inclusión social, se destacaba el papel importante que tiene tanto la educación como la formación para proporcionar competencias fundamentales contra la exclusión social y siguiendo la filosofía del MAC, además, para luchar contra la exclusión social, se ponía de manifiesto la importancia de la cooperación entre todos los niveles institucionales de la sociedad (ONGs, administraciones públicas, agentes sociales, etc.).

Lamentablemente, a pesar de las buenas intenciones y de los mecanismos puestos en marcha por la estrategia de Lisboa, los resultados en materia de erradicación de la pobreza y de lucha contra la exclusión social no fueron los esperados; los 44 millones de pobres de los años ochenta se habían convertido en más de 80 millones a principios del siglo XXI³⁰. El año 2010, fue proclamado por la UE como año de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, en dicho año, el número de personas en situación de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión social seguía aumentando en la UE, motivado, sin duda, por los efectos de la crisis económica.

2.4. Estrategia Europa 2020 y las iniciativas de la UE para alcanzar los objetivos de Europa 2020 en materia de inclusión social.

Quizá el mayor logro del año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión (2010) fue la creación de una nueva estrategia europea llamada a sustituir a la fracasada Estrategia de Lisboa. La “Estrategia Europa 2020”³¹ (en adelante EE 2020) es un intento de Europa por no quedarse atrás en el avance tecnológico y económico que estaban experimentando las grandes potencias mundiales gracias, entre otras cosas, a la globalización. Para ello propone un crecimiento basado en tres ejes: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador. Sobre estos tres ejes, se fijan unos objetivos para alcanzar en el año

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Agenda de política social*. COM (2000) 379 Final. Las actuaciones de la Agenda de Política Social se llevaron a cabo por sendas Recomendaciones efectuadas por la Comisión en 2007 y 2008 (Comunicación de 17 de octubre de 2007, titulada “Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral” (COM (2007) 620 final y Comunicación de 3 de octubre de 2008, sobre “La inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo” [COM (2008) 867 final. DOCE L 307, de 18 de noviembre de 2008], que promovían la inclusión activa, conminando a los Estados miembros a modernizar sus sistemas de protección social.

³⁰ Fuente: Eurostat.

³¹ Comunicación de la Comisión. “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

2020 y que tienen como fin último, procurar la creación de empleo y la empleabilidad de los ciudadanos, objetivo que ha venido siendo continuamente perseguido por la UE para lograr la inclusión social anhelada.

EE 2020 pretendía, entre sus objetivos, que el 75% de la población entre 20 y 64 años lograra estar empleada. Para ello, resultaba imprescindible la inserción laboral de ciertos colectivos con un alto índice de posibilidades de encontrarse en riesgo de exclusión social ya que el riesgo de perder definitivamente el débil vínculo con el mercado de trabajo era bastante alto. También se marcó que el porcentaje de abandono escolar fuese inferior al 10% y, al menos, el 40% de los jóvenes deberían tener estudios superiores completos. EE 2020 calculaba que en 2020 un total de 16 millones de puestos de trabajo requerirían cualificaciones altas. Como objetivo más claro se estableció que el riesgo de pobreza³² debería amenazar a 20 millones de personas menos. La pretensión de la EE 2020 era extender su enfoque hacia todas las instituciones de los Estados miembros, haciéndola llegar, incluso, a ámbitos regionales y locales, a los interlocutores sociales, organizaciones sociales y partes interesadas con el fin de conseguir un aporte de todos y lograr, así, la consecución de los objetivos propuestos³³.

Para que cada Estado adaptase estos objetivos a sus condiciones particulares, EE 2020 estableció siete iniciativas emblemáticas que iban a servir de catalizador de los avances que se fuesen produciendo. Entre estas iniciativas se encontraba la “Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social”³⁴ cuyo fin sería procurar la cohesión social y garantizar una vida digna a las personas que sufren la pobreza y la exclusión social.

2.4.1. La “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social”.

La “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social” pretendía crear un compromiso conjunto entre Estados miembros, instituciones de la UE y aquellas entidades clave para así garantizar la cohesión social y territorial y una vida digna a las personas que sufren pobreza y exclusión social³⁵. Además reconocía una serie de factores que generaban pobreza y exclusión social en Europa como eran el desempleo, el empleo precario o los bajos niveles de renta de los ancianos. Con este panorama, la Comisión apostó claramente por el crecimiento económico, el empleo y por una protección social eficaz y moderna, estableciendo así, una serie de ámbitos de actuación:

En primer lugar debía de emprenderse la lucha contra la exclusión social de una manera transversal. Para ello, planteaba reforzar las medidas de flexiguridad, modernizar los

³² El riesgo de pobreza se relaciona directamente con sobrepasar el Umbral Nacional de Pobreza (60% de los ingresos medios disponibles en un Estado miembro).

³³ En esta misma línea se manifestaba el Comité de Protección Social de la UE (2011) cuando recordaba que “el éxito de la Estrategia Europa 2020 depende de un enfoque integrado y coherente de todos los ámbitos de acción pertinentes”.

³⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de diciembre de 2010, titulada “La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial”. (2010) 758 final.

³⁵ COM (2010) 758 final, pág. 3.

sistemas de seguridad social y prestaciones sociales³⁶, dotar a las personas de competencias digitales y estimular la contratación laboral reduciendo los costes laborales a los empresarios.

En segundo lugar, se planteaba la utilización mejor de los fondos económicos de la UE para apoyar la causa. La Comisión proponía que el Fondo Social Europeo (FSE, en adelante), fuese la primera herramienta europea de ayuda al empleo y a la inclusión social. Como complementos, hacían su aparición tanto el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países como el Fondo Europeo para los Refugiados. El programa PROGRESS se creó para garantizar la política social de la UE. Para el desarrollo de las zonas rurales y aisladas, la UE iba a desarrollar una política activa apoyada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). También se animaba a los Estados miembros a destinar financiación que ayudase a complementar las acciones citadas sobre los grupos en riesgo de exclusión. Por último, es de mencionar la creación del nuevo Fondo Europeo de Ayuda para los Más Desfavorecidos (FEAMD). Este nuevo Fondo se destinará a prestar ayuda alimentaria, junto con medidas de acompañamiento destinadas a mejorar la inclusión social.

En tercer lugar, la Comisión abogaba por la práctica de pruebas sólidas que permitiesen comprobar, qué programas públicos estaban funcionando y cuáles no, antes de aplicarlos de forma general.

En cuarto lugar, la Comisión estaba interesada, por un lado, en promover la colaboración entre las instituciones europeas, nacionales, regionales y locales junto con los interlocutores sociales (ONGs, los propios afectados por las situaciones de exclusión social, agentes sociales, etc.) y, por otro, mejorar el marco jurídico y administrativo de la economía social para un desarrollo funcional eficiente. Desde un punto de vista empresarial, ya se puso de manifiesto la necesidad de promover modelos de empresas donde la responsabilidad social corporativa fuese una de las banderas con las que las empresas compitiesen en el mercado económico, con el objeto de conseguir una sociedad más inclusiva.

En quinto lugar, la Comisión respaldaba el modelo de gobernanza que representaba el MAC social.

En definitiva, la finalidad de esta iniciativa era la de crear un compromiso conjunto de los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas clave para combatir la pobreza y la exclusión social, basándose en el crecimiento y en el empleo y en la colaboración con la sociedad civil para contribuir con mayor eficacia a que se apliquen las reformas de política social.

Ante el creciente número de personas en riesgo de pobreza en Europa como resultado de la crisis, la Comisión adoptó dos nuevas iniciativas en 2013 para centrarse en el crecimiento económico y la cohesión social y en las repercusiones sociales de las reformas estructurales. En su Comunicación titulada “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (paquete sobre inversión social)”, de febrero de 2013 (COM (2013) 83), la Comisión insta a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas. Este marco político proporciona directrices a los Estados miembros acerca de cuestiones tales como simplificar y mejorar la orientación de los sistemas sociales, reforzar la inclusión activa y

³⁶ Se trataba de combinar un sistema de apoyo a la renta con unos mercados de trabajo inclusivos y con unos servicios sociales adecuados, procurando la sostenibilidad de las pensiones, apostando, de una manera clara, por el envejecimiento activo.

garantizar una inversión en capital humano a lo largo de toda la vida de la persona. Se presta especial atención a invertir en la infancia con el fin de romper el ciclo de las desventajas.

En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) n° 223/2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, a partir de una propuesta de la Comisión de noviembre de 2012. Este fondo brinda apoyo a las acciones de los países de la UE destinadas a facilitar asistencia material, combinada con medidas de inclusión social, a los más desfavorecidos.

3. LAS ACCIONES EN EL ÁMBITO ESTATAL PARA INTEGRAR LAS DIRECTRICES EUROPEAS

3.1. Los Programas Nacionales de Reformas

Son la principal herramienta para incorporar la Estrategia Europea 2020 a las políticas nacionales, siendo, al mismo tiempo, el instrumento por el que los Estados miembros informan anualmente a la UE de sus estrategias. Como hemos hecho alusión con anterioridad, las orientaciones europeas, en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, deben ser atendidas por los Estados miembros y plasmadas en sus Programas Nacionales de Reforma³⁷. Para el control del cumplimiento de los objetivos, la UE puede proponer recomendaciones específicas a los Estados miembros e incluso advertencias políticas en caso de no obtener respuestas adecuadas a los objetivos planteados. En las evaluaciones periódicas de los PNR que llevan a cabo las instituciones europeas competentes comprobarán si se están cumpliendo los objetivos marcados por la EE 2020 y detectarán los problemas que pueden estar influyendo en la no obtención de los resultados previstos. Si así ocurriese, tanto la Comisión como el Consejo podrán realizar recomendaciones políticas y dictámenes específicos a cada país para que los Estados adopten las medidas oportunas³⁸.

Los PNR son elaborados en abril de cada año, junto con los Programas de Estabilidad y Convergencia y en ellos se fijan los objetivos, las medidas que se van a adoptar, los plazos para ponerlos en marcha, la competencia para ello y la dotación presupuestaria³⁹. Los Estados tienen la libertad de adaptar los objetivos europeos a las circunstancias y prioridades nacionales⁴⁰, basándose para ello, en los indicadores que consideren más apropiados.

En las recomendaciones analizadas que el Consejo ha realizado a España, las referencias a mejorar las políticas a favor de la inclusión social han sido constantes. La recomendación emitida el 12 de julio de 2011 relativa al PNR de 2011 y por la que se emite un dictamen del

³⁷ Decisión del Consejo 2014/322/UE, de 6 de mayo de 2014.

³⁸ Según le permite el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo. Estas recomendaciones y dictámenes pueden ir acompañados de recomendaciones en materia de política económica.

³⁹ So pena de advertencia política por parte de la Comisión (art. 121.4 del Reglamento 1466/97 del Consejo).

⁴⁰ El Programa de acción comunitaria con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006, aprobado por la Decisión 50/2002/CE del Parlamento y del Consejo, fijaba los objetivos comunitarios en esta materia para, posteriormente, ser desarrollados por los respectivos Planes nacionales de los Estados Miembros.

Consejo sobre el Programa de Estabilidad (2011-2014)⁴¹, se recomendaba al Estado español que mejorase la empleabilidad de los grupos más vulnerables con el fin de mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza o en situación de exclusión social.

En los mismos términos se volvía a reiterar la recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012, sobre el PNR de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para España 2012-2015⁴².

En 2013, la Comisión, en su recomendación de 9 de julio, relativa al PNR de 2013 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 (2013/C 217/20)⁴³, vuelve a reiterar la recomendación de adoptar y aplicar las medidas necesarias para reducir el número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social, indicando, para ello, el deber de reforzar las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo.

Obviamente, tanta reiteración sobre la mejora de la empleabilidad de los grupos vulnerables, ponía de manifiesto que no se habían atendido las recomendaciones dadas por la Comisión y tampoco se habían puesto en marcha medidas adecuadas para alcanzar el objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social por parte del Gobierno de España.

Para el periodo 2014-2015, la lucha contra la pobreza continúa siendo una asignatura pendiente y prioritaria, por lo que la Comisión, en la Recomendación de 8 de julio de 2014 relativa al PNR de 2014 (2014/C 247/08)⁴⁴, recomendaba a España mejorar la eficacia y la focalización de las políticas activas del mercado de trabajo, incluidas las ayudas a la contratación, sobre todo para los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo, reforzando, asimismo, la coordinación de los servicios sociales y de empleo con el fin de brindar itinerarios integrados de apoyo a quienes se encuentren en riesgo⁴⁵.

En el PNR de 2016, marcado por la existencia de un Gobierno que se encuentra en funciones, se sigue admitiendo la necesidad de continuar avanzando en un empleo más inclusivo y de mayor calidad. Para ello, el Gobierno en funciones decide seguir apostando por una serie de fórmulas como la bonificación de las cotizaciones sociales para hacer más atractiva la contratación indefinida, compatibilizar la percepción de prestaciones económicas con el empleo, intentar reforzar el funcionamiento del SPEE e impulsar fórmulas más eficaces en el área de la formación.

3.2. “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016”

⁴¹ DOUE C 212/1, de 19 de julio de 2011.

⁴² DOUE C 219/81, de 24 de julio de 2012.

⁴³ DOUE C 217/81, de 30 de julio de 2013.

⁴⁴ DOUE C 247/35, de 29 de julio de 2014.

⁴⁵ También se recomendaba impulsar, entre las Administraciones Públicas encargadas de los programas de renta mínima, procedimientos racionalizados para facilitar las transiciones entre los sistemas de rentas mínimas y la incorporación al mercado de trabajo; mejorar la orientación de los programas de apoyo a las familias y los servicios de calidad dando prioridad a los hogares de rentas bajas con hijos, para garantizar la eficacia y progresividad de las transferencias sociales.

3.2.1. Concepto

Entre las primeras medidas adoptadas por España para combatir el riesgo de pobreza y exclusión social se encuentran las estrategias adoptadas por los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS, en adelante). El actual “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016”⁴⁶ (en adelante, PNAIS) se configura como un instrumento que va a definir las acciones específicas para luchar contra la exclusión social a nivel estatal y que, en relación al objeto de estudio de nuestro trabajo de investigación, resultará crucial su análisis para comprobar si la política de empleo nacional cumple con sus directrices.

Es importante señalar que el Plan se ha llevado a cabo con la participación de la Administración General del Estado (a través de los Ministerios implicados), la Administración Autonómica, la Administración Local (a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias –FEMP–), el Tercer Sector de Acción Social, el Consejo Económico y Social (CES) y otras personas expertas en política e intervención social.

En este contexto, la estrategia particular de inclusión social en materia de políticas de empleo sobre los colectivos en situación de exclusión social se articula principalmente mediante tres ejes: las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, dirigida hacia las personas con mayores dificultades de acceso al mismo; la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas y el acceso a unos servicios públicos de calidad.

3.2.2. Objetivos y actuaciones propuestas del PNAIS 2013-2016

El PNAIS 2013-2016, como instrumento clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, se articula a través de un conjunto de objetivos estratégicos y operativos y de actuaciones que se estructuran en torno a dos grandes capítulos, uno general y otro específico. El siguiente análisis se centra sobre aquellos objetivos que van a tener cierta repercusión en las políticas de empleo. Por ello, de entre los objetivos del PNAIS 2013-2016 destacamos dos objetivos estratégicos asociados a la idea de promover una inclusión activa de las personas en situación de exclusión social: *Objetivo estratégico 1*: Impulsar la inclusión a través del empleo de las personas más vulnerables; *Objetivo estratégico 2*: Garantizar un sistema de prestaciones que permita apoyar económicamente a aquellas personas con necesidades especiales.

En cuanto al primer objetivo estratégico, la estrategia adoptada se basa en la inclusión activa donde el acceso a un empleo de calidad constituye un factor decisivo para lograr una sociedad cohesionada. Se enfoca, con especial intensidad, el lograr la mejora de la empleabilidad mediante la puesta en marcha de itinerarios personalizados de inserción y el refuerzo de la formación para el empleo pero, también, incentivando la contratación, a través de bonificaciones de aquellas personas con mayores problemas para acceder al empleo; la estrategia de inclusión activa y la mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo pasa necesariamente por reforzar la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales en la medida en que son estos últimos quienes más cerca se hallan de

⁴⁶ Disponible en:

http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

las personas vulnerables. Las empresas de economía social, y en concreto, las empresas de inserción, se convierten en un instrumento clave de inserción laboral, ofreciendo un futuro laboral a aquellas personas en situación de exclusión social, mediante el acompañamiento tutorizado para la incorporación progresiva en el mercado laboral ordinario. Por su parte, la orientación y la intermediación laboral se constituyen como otros de los factores clave en la inserción de las personas vulnerables. Se presenta, además, el reto de potenciar la colaboración público privada en el ámbito de la inclusión laboral, con la presencia de las agencias autorizadas de intermediación, y sin que ello menoscabe las actuaciones necesarias para lograr la inserción de aquellos colectivos con menor nivel de empleabilidad y que requieren una mayor intervención. Es esencial el papel que se atribuye al Tercer Sector de Acción Social como agente clave en la consecución de este objetivo.

En lo que respecta al segundo objetivo estratégico, busca asumir la responsabilidad de articular una política de garantía de rentas destinada a cubrir las necesidades básicas de las personas más vulnerables que carecen de los recursos económicos precisos para ello, objetivo, por otra parte, inherente a la propia naturaleza de un Estado Social de Bienestar como es España. Precisamente, la estrategia de inclusión activa asumida por el PNAIS 2013-2016 se basa no sólo en la necesidad de activar a las personas en situación vulnerable para lograr su inclusión social sino que se completa con un apoyo económico. En esta línea se aboga por un sistema en el que las prestaciones económicas dependan de las necesidades de las personas, de sus circunstancias familiares y donde se prime la lucha contra la pobreza infantil. También, y en el marco de la estrategia de la inclusión activa, se aboga por hacer que el trabajo sea rentable y compense con medidas que permitan compatibilizar el cobro de prestación con empleos de baja remuneración.

3.3. Los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo

El art. 7.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Empleo (en adelante, TRLE) establece, como uno de los fines del Sistema Nacional de Empleo, el de “fomentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo”, en especial, los dirigidos “a personas con mayor dificultad de inserción laboral”. Por ello, entendemos que existe justificación suficiente para contemplar en este capítulo su correspondiente análisis.

El TRLE, en su art. 9, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y la “Estrategia Española para la Activación del Empleo”. Estos instrumentos se configuran como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España y como marco de referencia compartido, a partir del cual los SSPPE deben diseñar y gestionar sus propias políticas.

3.3.1. La “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016”

En atención a las recomendaciones emanadas del Consejo Europeo y lo establecido en el PNR 2014 se aprobó la actual “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016” (en adelante, EEAE 2014-2016), mediante RD 751/2014, de 5 de septiembre⁴⁷ constituyéndose como el primer instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

⁴⁷ BOE, Núm. 231, de 23 de septiembre.

El art. 10, del TRLE configura a la Estrategia como el marco normativo plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo, incluyendo la intermediación laboral, identificación y canalización de una serie de objetivos específicos en materia de políticas activas de empleo, garantizando la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial, así como la eficiencia y eficacia en la utilización de fondos públicos⁴⁸. También cumple un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los Servicios Públicos de Empleo (en adelante, SSPPE), en lo que se refiere a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las políticas activas.

La Estrategia cuenta con una serie de objetivos específicos que se recogerán en los distintos Planes Anuales de Política de Empleo. Los objetivos específicos, a su vez, pueden ser de carácter estratégico (atendiendo a las prioridades de cada momento) o estructurales (buscan la mejora en la atención general a prestar por los SSPPE). Por su propia naturaleza, los objetivos estratégicos o prioritarios tienen un carácter abierto que favorece que los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo puedan acomodarlos. Por su parte, los objetivos estructurales tienen que ser atendidos mediante actividades desarrolladas sostenidamente a lo largo del tiempo.

Los objetivos estratégicos en el período 2014-2016 se orientarán sobre la base de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo, reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo e impulsar el emprendimiento.

Por su parte, los objetivos estructurales se agrupan en los seis ejes de las políticas de activación para el empleo, recogidos en el art. 10.4 del TRLE, que constituyen la estructura funcional de la Estrategia. Entre otros destacamos la gestión de itinerarios individuales personalizados (Eje 1: Orientación), la promoción de una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral (Eje 2: Formación), el fomento a la contratación de personas desempleadas, en especial, aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral y proporcionar trabajo o experiencia profesional a las personas desempleadas, en especial con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral (Eje 3: Oportunidades de empleo), remover obstáculos en el acceso al empleo (Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo), incorporar a los desempleados al empleo autónomo y a la economía social (Eje 5: Emprendimiento) e impulsar la colaboración público-privada (Eje 6: Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo). Como consecuencia de todo ello, ambos grupos de objetivos se refuerzan entre sí ya que el cumplimiento de cualquier objetivo estratégico se basará en un desarrollo más intenso de los objetivos estructurales que le afecten.

3.3.2. “Plan Anual de Política de Empleo 2016”

Recientemente, el 5 de agosto de 2016, el Consejo de Ministros ha aprobado el “Plan Anual de Políticas de Empleo para 2016”⁴⁹ (en adelante PAPE 2016). El art. 11.1 del TRLE define el papel de los Planes Anuales de Políticas de Empleo como el instrumento que concreta, con carácter anual, los objetivos marcados por la Estrategia para el conjunto del

⁴⁸ En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 149.1.7 CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CCAA.

⁴⁹ BOE núm. 210, de 31 de agosto de 2016.

Estado y para cada una de las CCAA, conteniendo la previsión de los servicios y programas de la política activa de empleo y de la intermediación laboral que llevarán a cabo tanto los SSPPE autonómicos, a tenor de las competencias ejecutivas asumidas en el ámbito laboral, como el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE).

Su elaboración se lleva a cabo por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social teniéndose en cuenta las previsiones formuladas por las CCAA y el SPEE en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (art. 11.2). A tenor de este mandato legal, las CCAA determinan los servicios y programas que van a desarrollar optando por llevar a cabo servicios y programas comunes o bien propios, distintos de los anteriores, adaptados a las distintas realidades regionales y territoriales.

En cualquier caso, todos los servicios y programas del PAPE 2016 se dirigen al cumplimiento de los siguientes objetivos, cuya integración se produce en el seno de los ejes de la EEAE 2014-2016: mejorar la empleabilidad de los jóvenes y de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración, mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo e impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

Como podemos observar, ninguno de estos objetivos persigue, de manera directa, la lucha contra la exclusión social a través de las políticas activas de empleo. Hemos utilizado la expresión “de manera directa” porque, al analizar ciertos programas comunes como por ejemplo el PC00032 “Programa de acción conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración” (Eje 1: orientación) o el PC00005 “Programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional” (Eje 2: Formación), se advierte que podría existir cierto favorecimiento hacia este colectivo.

Mención aparte requieren los programas propios de las CCAA donde parece recaer la responsabilidad y la competencia para establecer las medidas oportunas para luchar contra la exclusión social, como veremos en su análisis correspondiente. Como antesala, destacamos algunos ejemplos: dentro del Eje 2 (Formación), el PP00228 “Programa de formación y empleo para la mejora de la empleabilidad de las personas de difícil inserción laboral de la Comunidad de Madrid, o dentro del Eje 3 (Oportunidades de Empleo) el PP00138 “Programa ARINSER (ARAGÓN INSERTA) para la integración sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción” de la Comunidad de Aragón, el PP00213 “Incentivos a la contratación de mujeres víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo y personas en riesgo de exclusión social” de la Comunidad de Madrid, el PP00106 “Ayudas a la inserción laboral de colectivos con alta dificultad para la incorporación al trabajo” de la Comunidad Foral de Navarra o el PP00194 “Ayudas a las Empresas de Inserción” de la Comunidad del País Vasco.

4. MEDIDAS EN EL ÁMBITO NACIONAL PARA FOMENTAR LA INCLUSIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN EXCLUSIÓN SOCIAL

4.1. Las Empresas de Inserción

Con la aprobación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que regula el régimen de las empresas de inserción⁵⁰ (en adelante, EI) se dio cumplimiento a una serie de propuestas y mandatos llevados a cabo, primero, tanto por el Plan Nacional de Reformas del año 2006 como por el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2006-2008) y, finalmente por la DF 5ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre que mandaba aprobar una norma con rango de ley para regular el régimen de las EI. La Ley 44/2007 venía a constatar una realidad existente ya que las EI venían desarrollando su labor bajo el amparo de la regulación autonómica⁵¹, convirtiéndose las CCAA en pioneras en proporcionar un régimen jurídico a estas peculiares empresas⁵².

4.1.1. Concepto de Empresa de Inserción

Las EI constituyen un tipo especial de empresa societaria, promovidas por entidades sin ánimo de lucro, que pueden adoptar una forma mercantil o cooperativista y que, calificadas debidamente como “Empresas de Inserción” por los organismos autónomos competentes, se dedican a realizar una actividad económica de prestación de servicios o de producción de bienes. La diferencia principal con el resto de empresas normalizadas es que el objeto social consiste en la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social, como tránsito al empleo ordinario (art. 4 párrafo 1º, Ley 44/2007). Por lo tanto, se configuran como un nuevo modelo de actuación pública (aunque puede surgir de iniciativas privadas) que trata de alejarse de medidas pasivas para proteger a las personas que se encuentren en una situación de exclusión social.

4.1.2. Los itinerarios de inserción sociolaboral y de servicios de acompañamiento

Las EI deberán aplicar unos itinerarios de inserción sociolaboral conforme a los criterios establecidos por los Servicios Sociales Públicos competentes⁵³ y por los SSPPE, de acuerdo con las propias EI, teniendo que ser aceptados por el trabajador en inserción (art. 3.1). En lo que respecta al cómo se van a aplicar estos itinerarios, la ley no aclara mucho cuando, en este mismo apartado, al establecer las medidas necesarias para desarrollar los itinerarios, habla de medidas de “intervención y acompañamiento que sean necesarias”, con lo que deja un espacio amplio para la interpretación. El art. 3.2 concreta este aspecto un poco más estableciendo que las medidas de intervención y acompañamiento consistirán en una serie de acciones de orientación, tutoría, procesos personalizados, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social, etc. Además, al hilo de esta cuestión, nos parece poco exigente que el art. 5 que regula los requisitos que permiten a una empresa establecerse como EI, en su apartado g), se limite a exigir que las EI cuenten con los “medios

⁵⁰ BOE, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

⁵¹ Decreto 100/2000, de 28 de febrero, de empresas de inserción, de la Comunidad Foral de Navarra; Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁵² VALECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. (2008). *Empresas de inserción y mercado de trabajos inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*. Comares, Granada, pág. 7.

⁵³ “Se entiende por Servicios Sociales Públicos competentes los correspondientes de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 148.1.20ª CE y lo establecido en las distintas Leyes Orgánicas de Estatutos de Autonomía, así como los determinados por las Corporaciones Locales, de acuerdo a los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con arreglo a lo que establece la legislación estatal y autonómica”, art. 2.2 segundo párrafo, Ley 44/2007.

necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral”, olvidando quizá establecer unos criterios básicos o generales sobre cuáles deberían ser esos medios.

Sobre estas cuestiones podemos señalar lo que Aguilera Izquierdo destaca en su análisis⁵⁴ de la Ley 44/2007 poniendo de manifiesto la falta de previsión sobre la revisión del itinerario de inserción para garantizar una adecuación correcta y permanente a las características del desarrollo del trabajador en inserción. Como bien señala la autora, en el Dictamen 6/2007 sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación de las EI, que presentó el Comité Económico y Social, ya se advertía que la norma debía contemplar medidas de readaptación de los itinerarios, en lo relativo a los procesos de rehabilitación terapéutica u otras medidas necesarias, cuando se produjeran recaídas en los supuestos de alcoholismo y drogodependencia. Sin embargo, esta observación del CES no fue tomada en cuenta en el texto definitivo de la Ley.

En cuanto al tipo de objetivos y al modo en el que se deben alcanzar, tampoco existe ninguna regulación al respecto. En este sentido, FAEDEI y AERESS⁵⁵ han marcado una serie de directrices sobre la puesta en práctica de una metodología pedagógica basada en la conjugación de la formación en el puesto de trabajo junto con la adquisición de competencias a través de la práctica laboral, teniendo como fin procurar la autonomía, la independencia y la emancipación del trabajador en inserción en tres dimensiones: personal, sociolaboral y profesional (págs. 36-44). En definitiva, lo que se propone es que la unión entre formación y desempeño laboral sea lo que defina el proceso de inserción de las EI.

4.1.3. Régimen jurídico de la relación laboral del trabajador en inserción

Una de las cuestiones que más han llamado nuestra atención es el carácter limitante que, a nuestro juicio, supone la exigencia de pertenecer a alguno de los colectivos enumerados en el art. 2.1, por lo que limita la posibilidad de contratación a aquellas personas en situación de exclusión social incluidas en alguno de los colectivos enumerados en el mencionado artículo, dejando fuera de juego a aquellas personas que, por otras circunstancias, no pertenezcan a dichos colectivos, pudiendo estar contraviniendo, con ello, el propio objeto de la ley: “establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas”.

De conformidad con el art. 12.1, la relación laboral con los excluidos sociales se podrá formalizar a través de un contrato de duración determinada, pudiendo elegir cualquier modalidad de las previstas en la legislación vigente, sin perjuicio de la duración del itinerario de inserción previsto. Ante esta disposición, llama la atención tres cuestiones. La primera, la palpable desvinculación que se establece entre la duración del contrato de

⁵⁴ AGUILERA IZQUIERDO, R. “La participación de la sociedad civil (I) Régimen jurídico de las empresas de inserción”, en SAN MARTIN MAZZUCCONI, C (Coord.)... *et alia.* (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid, pág. 171.

⁵⁵ Dichas directrices se encuentran recogidas en el manual de trabajo (2014) *El acompañamiento en las empresas de inserción*, llevado a cabo por la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI) y por la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (AERESS) donde se pretende establecer un marco de referencia metodológico para los procesos de acompañamiento en los itinerarios personalizados de inserción. Consultado a 25-07-2016 y disponible en: <http://www.aeress.org/Documentacion/Informes-y-estudios>

trabajo y la duración del itinerario de inserción. Esta fórmula puede dar lugar a que el contrato se extinga y el trabajador siga con el proceso del itinerario de inserción o que éste comience antes de la relación laboral.

La segunda se refiere al tipo de contrato a utilizar. Es decir, al usar la fórmula condicional “podrá” da a entender que la contratación indefinida puede ser una opción, como así confirma el art. 16.3 a) cuando, al regular la duración del percibimiento de las bonificaciones a las cotizaciones de Seguridad Social, contempla la posibilidad de la contratación indefinida. Esto parece contrastar, de nuevo, con el objeto social de la empresa ya que las EI se configuran como empresas de tránsito cuya finalidad es ayudar a la integración en el mercado de trabajo ordinario a las personas en situación de exclusión social. Por lo tanto, dicho objeto condiciona la necesaria temporalidad tanto del contrato de trabajo como de los itinerarios de inserción, no teniendo sentido que para procurar la inserción laboral en el mercado ordinario se haga a través de un contrato indefinido desde un primer momento⁵⁶.

La tercera cuestión se relaciona con la anterior, por cuanto supone de problemático formalizar la relación laboral a través de contratos temporales con necesidad de causa⁵⁷. Pensemos, por ejemplo, en contratos eventuales donde las circunstancias de la producción hagan necesitar una mano de obra cualificada que resuelva la acumulación de tareas o de pedidos; o en los contratos de interinidad donde la causa contractual reside en la suplencia de trabajadores en situación de baja laboral temporal, donde las funciones que se vienen ejerciendo, es lógico pensar que sean desarrolladas por trabajadores con algún tipo de experiencia en un puesto de trabajo de similares características. Parece por tanto, a priori, que dichas situaciones no son las más propicias para la contratación de trabajadores en situación de exclusión social. Con ánimo de dar solución al problema que la misma Ley crea, entendemos que se acierta al proporcionar el “contrato temporal de fomento del empleo”. En efecto, el art. 15, proporciona la posibilidad de realizar un contrato temporal específico, propio de las EI, con independencia de cuál sea la causa (art. 12.1 2º párrafo) y además permite una duración máxima de 36 meses (art. 15.4).

En cuanto a la jornada de trabajo, el art. 13.1 prevé la posibilidad de una duración a tiempo parcial siempre que sea superior a la mitad de la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable. Difícilmente podría el trabajador adquirir una correcta formación en el puesto de trabajo y unos hábitos laborales adecuados trabajando un escaso número de horas al día o a la semana. Con esta medida, creemos que se evitan situaciones que, acogiéndose legalmente a las posibilidades que ofrece el art. 12 RDL 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante TRLET)⁵⁸, podrían utilizarse para fines lucrativos, separándose del objeto social que debe inspirar la contratación en inserción. En este sentido, también se establecen unas ciertas cautelas legales para prevenir supuestos de desvirtuación de la causa de la contratación cuando el art. 15.3 prohíbe la contratación de trabajadores que, en los dos años inmediatamente anteriores, hubieran prestado servicios en la misma o distinta empresa de inserción, mediante un contrato de trabajo, salvo que los Servicios Sociales

⁵⁶ En similares términos se posiciona el Consejo Económico y Social en su Dictamen 6/2007 sobre el Anteproyecto de la Ley 44/2007.

⁵⁷ Con respecto a las situaciones litigiosas que han surgido por motivos de causalidad de los contratos véanse SSTSJ del País Vasco de 7 de octubre de 2008 (JUR 2008/388277) y de 28 de octubre de 2008 (AS 2008/2793).

⁵⁸ BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

Públicos consideren lo contrario por motivos de fracaso en un proceso previo de inserción o por recaída del trabajador a la situación de exclusión.

Sin perjuicio de lo analizado, consideramos de gran acierto que la Ley exija que en el contrato de trabajo se establezcan las obligaciones de las partes y las medidas concretas para poder desarrollar el itinerario personal de inserción, a los efectos del necesario control por parte de los servicios públicos de la que, a nuestro juicio, quizá sea la fase más importante de la inserción laboral del trabajador (art. 12.2 segundo párrafo).

En materia de permisos, hay que poner de relieve que el art. 13.2 establece su concesión para asistir, previo aviso y justificación y sin pérdida de la remuneración, a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación o readaptación profesionales o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario de inserción personalizado. Lo curioso es que no se ha establecido el número de días a los que se tendrá derecho, por lo que se entiende que debido a las características especiales de la relación laboral, deberá de tenerse en cuenta las circunstancias personales de cada individuo. Como ha señalado la doctrina, el argumento de base que está detrás de esta regla son los problemas de desarraigo, deshabitación sociolaboral o deficiencias de salud física o psíquica lo que exige el apoyo, la vigilancia y la intervención de los Servicios Sociales Públicos⁵⁹.

En materia de extinciones contractuales, una cuestión importante es la que opera como salvaguardia de las circunstancias especiales de los trabajadores excluidos⁶⁰ (art. 14.3) y que prevé el supuesto del despido disciplinario referente a la embriaguez habitual o toxicomanía⁶¹ contemplada en el art. 54.2 f) del TRLET. En estos casos, la EI deberá poner en conocimiento de los Servicios Sociales Públicos dicha situación para que sean éstos los que propongan al trabajador el inicio de un proceso de deshabitación, operando una singular causa de suspensión contractual⁶², si fuera necesario, para el éxito de dicho proceso. En los supuestos en los que el trabajador no iniciara dicho proceso o lo abandonase sin causa justificada, sí que operaría la consideración de incurrir en incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, siendo de aplicación la previsión del art. 54.2 f) TRLET del despido disciplinario.

En relación con la causa de despido del art. 52 d) TRLET, donde el contrato podría extinguirse por las faltas de asistencia, incluso justificadas, provocadas por enfermedades de corta duración o que se amparan en decisiones sin control oficial (circunstancias que se pueden dar a menudo en las EI) y que supone un coste adicional para las empresas, las EI, debido al objeto social que persiguen, deben de asumir estos costes no siendo esta causa de despido de aplicación a los trabajadores en inserción, art. 14.2. Coincidiendo con el análisis

⁵⁹ VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. (2008). *Empresas de inserción y mercados...* Óp. Cit., pág. 245.

⁶⁰ No hay que olvidar que los trabajadores puedan ser ex-reclusos drogodependientes, alcohólicos, etc., lo que va a repercutir en el desarrollo de su actividad laboral.

⁶¹ Solo afectaría al colectivo de trabajadores establecidos en el art. 2.1 d).

⁶² En estos supuestos, la norma no aclara si la suspensión contractual alarga el proceso de inserción o no. Aplicando el art. 7 del RD 2720/1998, de 18 de diciembre, la suspensión de los contratos de duración determinada por las causas previstas en los arts. 45 y 46 TRLET no comportan ampliación de su duración, salvo pacto en contra. Por lo que, en principio, no habría ampliación salvo que lo pactasen los Servicios Sociales Públicos.

que hace Mendoza Moreno⁶³ valoramos positivamente esta disposición, aun así, podría haberse avanzado un poco más para cubrir las situaciones de ineptitud del trabajador y falta de adaptación recogidas como causa de despido objetivo en el art. 52 a) y b) TRLET respectivamente, regulando un tratamiento especial como particularidad lógica y propia devenida de las circunstancias especiales que reportan las situaciones de exclusión social y por las propias dificultades que puede acarrear el proceso de inserción al que deben someterse los trabajadores.

Otra cuestión que no consideramos nada menor es el derecho que la ley otorga al trabajador cuando, a la finalización del contrato de trabajo, el empresario está obligado a expedir un certificado en el que conste la duración y los servicios prestados, puesto de trabajo ocupado, principales tareas realizadas⁶⁴, las capacitaciones tanto personales y profesionales y las competencias adquiridas, como carta de presentación para su futura empleabilidad en el mercado ordinario, máxime si tenemos en cuenta la dificultad que puede suponer, a este tipo de trabajador, demostrar sus capacidades formativas o profesionales.

Por último, merece una especial mención, el intenso control y vigilancia que ejerce la Administración Pública sobre la propia relación laboral a lo largo de toda la estancia del trabajador en inserción, destacando de manera particular las siguientes situaciones:

1. La formalización del contrato por una duración inferior a 12 meses, si así se aconseja por los Servicios Sociales Públicos competentes.
2. Los Servicios Sociales Públicos podrán decidir si se puede o no proceder a la contratación de trabajadores en inserción cuando el trabajador ha fracasado en un proceso previo de inserción o ha recaído en situación de exclusión, aún no habiendo transcurrido más de 2 años desde la extinción de su último contrato de trabajo.
3. Ante situaciones de extinción contractual las EI deben comunicar su decisión a los Servicios Sociales Públicos para que estos emitan un informe no vinculante, previo a la extinción del contrato, incurriendo, en caso de incumplimiento, en una falta grave (art. 19 bis, LISOS).
4. Una copia del contrato de trabajo y, en su caso, de las prórrogas, hay que remitirlas a los Servicios Sociales Públicos competentes para el seguimiento del itinerario de inserción. No debe olvidarse que en el contrato de trabajo se plasma las medidas y obligaciones que deben marcar el itinerario de inserción.

4.2. Beneficios en la cotización de la Seguridad Social para la contratación de las personas en situación de exclusión social

Hay que destacar el carácter prioritario que, en el ámbito de la política de fomento del empleo, tienen los incentivos económico-financieros para la creación de empleo y, dentro de ellas, las bonificaciones o reducciones de las cuotas a la Seguridad Social. A pesar de las dudas que se plantean sobre su verdadera eficacia⁶⁵, la incentivación económica de la contratación laboral de personas en situación de exclusión social ha consistido,

⁶³ MENDOZA MORENO, D. (2010). *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*. Fundación Aequitas, Madrid, pág. 36.

⁶⁴ Redacción prácticamente copiada del art. 4 del RD 488/1998, de 27 de marzo del contrato en prácticas.

⁶⁵ NAVARRO, F. y COSTA, A. (2012). “Reformas laborales y políticas de empleo”. *Revista de Derecho Social*, núm. 60, págs. 18, 21-22.

principalmente, en la bonificación de las cuotas empresariales de Seguridad Social. Las bonificaciones actualizadas a septiembre de 2016 para la contratación de personas en situación de exclusión social atienden a los siguientes supuestos:

La bonificación correspondiente para los contratos indefinidos con personas en situación de exclusión social será de: 50€/mes o de 600€/año, durante 4 años (art. 2.5, primer párrafo de la Ley 43/2006⁶⁶).

En los casos de contratos temporales, distintos de los contratos formativos y de interinidad, la bonificación será de 41,67€/mes o de 500€/año, durante toda la vigencia del contrato (art. 2.5, segundo párrafo y DA 1ª de la Ley 43/2006).

En los casos en que el trabajador en exclusión contratado viniese de extinguir una relación laboral en una EI en los 12 meses anteriores y sea contratado por un empleador que no esté calificado como EI o centro especial de empleo, la bonificación será de 137,50€/mes o 1.650€ durante el primer año. A partir de estos 12 primeros meses se aplicará la bonificación prevista para la contratación indefinida o temporal por el tiempo que reste hasta su duración máxima (art. 2.5, tercer párrafo de la Ley 43/2006).

Es curioso como no se han adoptado similares bonificaciones para la formalización de contratos formativos y de interinidad. En el caso de los contratos de interinidad nos remitimos a la reflexión realizada en el apartado anterior, en el sentido de que a la hora de suplir la baja temporal de un trabajador, sea más apropiado la contratación de una persona con experiencia y formación en un puesto de trabajo similar con lo que se podría pensar que las personas en exclusión social tendría el acceso más limitado por las carencias que le reporta su situación de exclusión. Aún así, no podemos generalizar que toda persona en situación de exclusión social no tenga la formación o la experiencia requerida por la empresa empleadora, por lo que, a nuestro parecer, esta opción debería adoptarla la empresa contratante. En el caso de los contratos formativos, parece que las razones para la no bonificación pierden peso, en cuanto que tendría cabida la incentivación de contratar a jóvenes en situación de exclusión social permitiéndoles adquirir, con esta fórmula contractual, una formación adecuada al desempeño del trabajo.

Para la contratación por empresa de inserción de excluidos sociales se contempla una bonificación de 70,83€/mes o 850€/año durante 3 años, en caso de contratación indefinida o, durante todo el contrato, en caso de contratación temporal [art. 16.3 a) Ley 44/2007]. Si el contratado fuese menor de 30 años o menor de 35 con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% la bonificación pasaría a ser de 137,50€/mes o 1.650€/año, durante todo el contrato, en caso de contrataciones temporales y un máximo de 3 años en caso de contrataciones indefinidas (art. Tercero. Dos. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, que modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social⁶⁷).

En los contratos a tiempo parcial la bonificación será el resultado de aplicar, a cada cuantía, un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato, más 30 puntos porcentuales, sin que en ningún caso pudiera superar el 100% de la cuantía prevista (art. 2.7 Ley 43/2006). Este cálculo no será de aplicación en contratos de apoyo a emprendedores a tiempo parcial celebrados con fecha igual o posterior a 22 de diciembre de 2013.

⁶⁶ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

⁶⁷ BOE, núm. 217, de 10 de septiembre de 2015.

Por último, con la idea de reducir en lo posible la dualidad del mercado de trabajo⁶⁸, en pos del predominio de la contratación indefinida sobre la temporal, la DF 14 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁶⁹ introdujo una bonificación a la Seguridad Social de 50€/mes o 600€/año, durante 4 años para incentivar la transformación de contratos temporales en indefinidos realizados a excluidos sociales (art. 2.6 Ley 43/2006).

4.3. El “Programa de Renta Activa de Inserción”

El 9 de mayo de 2006 se suscribe el Acuerdo de la Mejora del Crecimiento y del Empleo entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a cuyo amparo, se dicta el RD 1396/2006, de 24 de noviembre⁷⁰. El “Programa de Renta Activa de Inclusión” (en adelante, RAI) es una medida de ayuda económica que conlleva un compromiso de actividad cuya finalidad es favorecer la inserción social de desempleados con especiales necesidades económicas y con dificultades a la hora de encontrar empleo (art. 1).

4.3.1. Beneficiarios

En su art. 2, se establecen como beneficiarios a los sujetos que cumplan simultáneamente estos cuatro requisitos a la fecha de solicitud: ser menor de 65 años y mayor de 45 años, estar desempleado e inscrito ininterrumpidamente en los SSPPE durante 12 o más meses (parados de larga duración), haber agotado la prestación contributiva y/o asistencial por desempleo y carecer de rentas⁷¹ que superen, en cómputo mensual, el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras, entre otros. La multiplicidad de factores que generan situaciones de exclusión social afecta a cualquier grupo de edad, por lo que los límites de edad establecidos, sin duda, negarán el acceso al programa a buena parte de personas que puedan sufrir la exclusión social. Dicho esto, se flexibilizan ciertos requisitos para determinados colectivos vulnerables, entre los que no se encuentran los excluidos sociales.

Por otro lado, para acceder a la RAI y con carácter general, los trabajadores no pueden haber sido beneficiarios de esta ayuda en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud y tampoco haber sido beneficiario de tres programas anteriores de la RAI. Si una vez agotada la ayuda, la persona aun se encuentra fuera del mercado del trabajo, ¿qué vocación de inserción social existe si el individuo no puede volver a acceder de nuevo al derecho? En este caso, se puede acceder al derecho hasta en tres ocasiones pero con un lapso de tiempo de 1 año entre programas. Parece que no tiene mucho sentido interrumpir el itinerario de inserción por un año para luego diseñar otro nuevo. Si tenemos en cuenta

⁶⁸ Exposición de motivos de la Ley 3/2012, de 6 de julio.

⁶⁹ BOE, núm. 162, de 7 de julio de 2012.

⁷⁰ BOE, núm. 290, de 5 de diciembre de 2006.

⁷¹ Se considerarán rentas en los términos que establece el art. 275.4 TRLGSS. Se computarán como rentas el importe de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las CCAA (art. 2.1 RD 1369/2006). Aunque el solicitante carezca de rentas, si tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados, solo se cumplirá el requisito cuando la suma de todas las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Art. 2.1 d) RD 1369/2006.

las características de las personas en situación de exclusión social, dichas interrupciones podrían ser, incluso, nefastas.

4.3.2. El compromiso de actividad y las acciones de inserción laboral

Junto al percibimiento de la ayuda económica, el beneficiario debe de suscribir un compromiso de actividad y cumplir con las obligaciones que se deriven del mismo y del plan personal de inserción laboral que perdurará mientras el trabajador se mantenga en el programa (art. 3.1).

El compromiso de actividad consistirá en la realización, por parte del beneficiario, de una serie de acciones determinadas por el Servicio Público de Empleo, como por ejemplo la búsqueda activa de empleo⁷² o aceptar una colocación adecuada⁷³, junto al desarrollo de un itinerario personalizado de inserción laboral cuyo objetivo es conseguir un plan personal de inserción que atienda a las características personales, profesionales y formativas del trabajador, y que conlleve acciones de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional que procuren incrementar la empleabilidad (art. 300 TRLGSS).

4.3.2. Cuantía y duración del Programa RAI

La cuantía de la RAI será el equivalente al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento, art. 4.2)⁷⁴ y la duración máxima será de 11 meses (art. 5.1). Aunque, esta duración parece suficiente para que el trabajador puede adquirir los instrumentos y dinámicas que puedan procurarle una futura inserción laboral, establecer una duración de ayuda económica o programa en base a un criterio temporal donde no se tenga en cuenta las circunstancias personales de los individuos, sobre todo en situaciones tan desfavorables como la exclusión social, parece poco garante de éxito.

Una situación que nos parece importante destacar es la compatibilidad que permite el programa RAI la realización de un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo y el percibo de una renta económica. La cuantía se sitúa en el equivalente al 25% de la cuantía de la RAI, mientras que el trabajador figure en alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, por un periodo máximo de 180 días, a partir del primer día de trabajo y con independencia del número de contratos de trabajo o actividades por cuenta propia realizadas. Esta ayuda no minorará la duración de 11 meses de la RAI, sin perjuicio de la baja definitiva del Programa si el trabajo perdurara más de 6 meses desarrollando el trabajo (art. 6). Esta fórmula puede ser un buen incentivo para procurar la búsqueda activa de empleo de personas desempleadas.

4.3.3. Incompatibilidades del Programa RAI

La renta es incompatible con la obtención de rentas de cualquier naturaleza que superen los límites establecidos en el art. 2.1 d) sobre la carencia de rentas, con excepción de aquellas que provengan de acciones o trabajos compatibles⁷⁵ y, con carácter general, con la

⁷² La búsqueda de empleo se acreditará en la forma establecida por el art. 3 del RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (DF 3ª Uno. 4º párrafo).

⁷³ Se entenderá por colocación adecuada la regulada en el art. 301 TRLGSS.

⁷⁴ En 2016, el 80% del IPREM son 426,01€/mes.

⁷⁵ Por ejemplo, las derivadas del trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial.

percepción de pensiones o prestaciones económicas de la Seguridad Social que sean incompatibles con el trabajo (art. 10.1).

4.4. “Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo” (Plan PREPARA).

El Plan PREPARA, se encuentra actualmente regulado por el RD-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo⁷⁶. Se configura como un instrumento complementario que se justifica por la situación de precariedad del mercado de trabajo español y que, a raíz de ello, pretende cubrir dos objetivos principalmente: paliar la falta de ingresos e intentar reincorporar al mercado de trabajo a sus beneficiarios⁷⁷.

La DA 2ª del RD-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas⁷⁸, proporcionó un carácter más estable a dicho programa, al prever su prórroga automática a partir del 16 de agosto de 2013, por periodos de seis meses mientras la tasa de desempleo superase el 20% según la EPA publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga.

4.4.1. Requisitos para ser beneficiario

Para ser beneficiario, además de ser desempleado de larga duración o tener responsabilidades familiares⁷⁹ (apartado 2º del art. Único), el programa exige cumplir con los siguientes requisitos: a) haber agotado la prestación por desempleo contributivo o el subsidio por desempleo, incluidas sus prórrogas, (apartado 2º del art. Único); b) no tener derecho a ninguna otra prestación. Es decir, el Plan PREPARA es una ayuda extraordinaria que solo se puede solicitar cuando no hay derecho a prestaciones y subsidios ordinarios; c) no haber percibido, con anterioridad, el PREPARA ni otra prestación similar [PRODI⁸⁰, la Renta Agraria, subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales del Sistema Especial de los Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, o la RAI (apartado 4º del art. Único)]; d) carecer de cualquier tipo de rentas que en su conjunto superen, en cómputo mensual, el 75% del SMI⁸¹, excluyendo la parte proporcional a dos pagas extras (apartado 3º del art.

⁷⁶ BOE núm. 204, de 25 de agosto de 2012.

⁷⁷ GARCÍA QUIÑONES, J.C. (2015). *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*. Reus, Madrid, pág. 253.

⁷⁸ BOE núm. 23, de 26 de enero de 2013.

⁷⁹ Esto supone tener a cargo al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores discapacitados o menores acogidos, siempre que la renta total de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida entre los miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extras (apartado 3º del art. Único del RD-Ley 23/2012).

⁸⁰ Regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, programa temporal de protección por desempleo e inserción (BOE 12 de noviembre).

⁸¹ Para 2016, el 75% del SMI mensual supone 491,40€. A este respecto, se tendrán en cuenta las rentas de los familiares con los que conviva el solicitante conformando, así, la unidad familiar. Para ello, se incluye a los padres, cónyuge, hijos menores de 26 años, mayores de 26 con un grado de discapacidad en grado igual o superior al 33% y menores acogidos. Para cumplir con el requisito se suman todas las rentas que percibe la unidad familiar de convivencia y se divide por su número de miembros. El resultado no puede superar el 75% del SMI mensual.

Único); e) participar en las acciones de políticas activas de empleo que les propongan los SSPPE estatal o autonómicos en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que supone la adquisición de un compromiso de actividad y de su mantenimiento durante todo el programa. Con respecto a esto último, la doctrina ha señalado reiteradamente lo poco de novedoso que tienen las acciones de inserción en comparación con lo establecido para la percepción de la prestación por desempleo contributiva y asistencial⁸².

Otra cuestión que queremos apuntar es que, incluso cumpliendo con todas las exigencias anteriores, las personas necesitadas de una última ayuda extraordinaria, están obligadas, si no tienen cargas familiares, a estar un año en situación de desempleo para poder cumplir con el requisito de ser parado de larga duración, cuestión que resultará bastante desagradable para aquellos que no tengan derecho a percibir ningún tipo de prestación económica durante este lapso de tiempo, con lo que su situación puede verse agravada hasta extremos de aproximación al riesgo de exclusión social o incluso la exclusión social y, para entonces, la medida resultará claramente insuficiente.

4.4.2. Renta económica

La cuantía de la renta será, por regla general, del 75% del IPREM mensual, hasta un máximo de seis meses. Si el solicitante tiene, al menos a su cargo, a tres miembros de la unidad familiar, la cuantía sube hasta el 85% del IPREM mensual⁸³ (apartados 5º c) del art. Único). Sin embargo, la norma advierte que si el solicitante o cualquier miembro de la unidad familiar tuviese el derecho a recibir un salario social, renta mínima de inserción o ayuda análoga de asistencia social concedida por la CA o entidad local, la suma de estas con la prevista para el PREPARA no puede superar el 75% del SMI (491,40€, para 2016). De superarse se descontaría de la renta correspondiente al PREPARA (apartado 6º del art. Único).

Por otro lado, la duración taxativa de 6 meses del programa parece bastante escasa para lograr una efectiva integración en el mercado de trabajo del desempleado, máxime si tenemos en cuenta que no existe ningún criterio objetivo garantizador de que ese espacio de tiempo sea el ideal para conseguir una inserción laboral efectiva y adecuada. En este sentido, el programa se extingue sin tener en cuenta que, las circunstancias del beneficiario, pueden no haber cambiado durante el transcurso del programa.

4.5. El subsidio por desempleo

Otra herramienta destinada a ofrecer un medio de vida a los sujetos que, circunstancialmente se ven afectados por la falta de empleo, es la prestación asistencial por desempleo regulada en el art. 274 y ss., del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁸⁴.

El subsidio por desempleo nace para beneficiar a aquellas personas que, una vez agotada la prestación contributiva por desempleo o no tuvieran derecho a ella, tienen especial dificultad para encontrar empleo y por tanto mayor riesgo de pobreza y exclusión social (emigrantes, ex presidiarios, mayores de 45 años, mayores de 55 años, etc.). La acción

⁸² GARCÍA QUIÑONES, J.C. Políticas activas... Óp. Cit., pág. 262.

⁸³ En 2016, el 75% del IPREM será 399,38€/mes. El 85% es igual a 452,63€/mes.

⁸⁴ BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

protectora comprende, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable (art. 265.2).

4.5.1. Beneficiarios

El beneficiario debe de estar inscritos como demandantes de empleo, carecer de rentas⁸⁵ y encontrarse en alguna de las situaciones que enumera el art. 274 que establece los requisitos para acceder al derecho. Con respecto a este asunto, el legislador ha prestado especial atención a la protección económica de los trabajadores de más edad, con cargas familiares, o provenientes de procesos de reinserción social como ex presidiarios, con lo que esta medida, al igual que las dos anteriores, tampoco se ha utilizado para establecer a los excluidos sociales como claros beneficiarios de la renta.

4.5.2. Cuantía económica y duración

En cualquier caso, conviene tener presente que no deja de ser una medida temporal cuya duración, regulada en el art. 277, oscila entre un mínimo de tres meses y un máximo de 21 meses, pero con la posibilidad de prorrogar la prestación según los casos.

La cuantía del subsidio, en todo caso, será del 80% del IPREM vigente en cada momento⁸⁶. En las situaciones donde se provenga de pérdida de un trabajo desarrollado a tiempo parcial, establece la Ley que dicha cuantía se percibirá en proporción a las horas trabajadas en el último contrato. A nuestro juicio, esta medida no deja de tener un cierto aire ahorrador del gasto público ya que si la cantidad a percibir debe de vincularse en virtud a un baremo regulador, este tendría que tener en cuenta las circunstancias personales del beneficiario o de la unidad de convivencia, por delante de otros aspectos relacionados con la prestación de trabajo, máxime tratándose de un subsidio asistencial y no contributivo.

4.6. “Programa de Activación para el Empleo”

El 15 de diciembre de 2014, Gobierno e Interlocutores Sociales firmaron el Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, que se materializó en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo⁸⁷ y atiende a los parados de larga duración que han agotado otras prestaciones del sistema, combinando medidas de inserción específicas (tutorización, itinerarios individualizados, etc.) con una renta de acompañamiento para paliar los efectos económicos del desempleo. De nuevo nos encontramos con técnicas que no suponen

⁸⁵ En concreto, se entiende la carencia de rentas como el conjunto de rentas de cualquier naturaleza que no superen, en cómputo mensual, el 75% del SMI (491,40€, en 2016), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. En el caso de trabajadores mayores de 55 años que tengan a su cargo cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores incapacitados o menores acogidos, aunque carezca de rentas, únicamente se vería cumplido este objetivo cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros no superase el 75% del SMI (art. 275.2 TRLGSS).

⁸⁶ En 2016, el 80% del IPREM mensual es de 426,01€.

⁸⁷ BOE, núm. 307, de 20 de diciembre de 2014.

ninguna novedad en cuanto al objetivo perseguido con respecto a las medidas anteriores analizadas⁸⁸.

4.6.1. Requisitos para ser beneficiario

Actualmente, este programa se encuentra prorrogado por RD-Ley 1/2016, de 15 de abril, y se dirige a las personas desempleadas que presenten su solicitud entre el 16 de abril de 2016 y el 15 de abril de 2017 (art. 4.1, modificado por el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo), siempre que reúnan los siguientes requisitos: haber transcurrido al menos 6 meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: RAI, PRODI, PREPARA (art. 2.1 a)), rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública (art. 2.1 g)), estar inscrito como demandante de empleo a 1 de abril de 2016 (art. 2.1 b)) y haber permanecido como tal, durante 360 días en los dieciocho meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación al programa (art. 2.1 c)), carecer de rentas de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del SMI (491,40€, en 2016), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y acreditar responsabilidades familiares (art. 2.1 f)).

Parece no tener mucho sentido esperar seis meses, desde la finalización de la percepción de las rentas establecidas, para entrar en el Programa, sobre todo en situaciones en las que puede urgir el cobro de una prestación económica y la realización de acciones de inserción laboral, como puede ser el caso de personas en riesgo o en situación de exclusión social.

4.6.2. El compromiso de actividad

Esta medida también utiliza la combinación de la percepción de una renta con la suscripción obligatoria, por parte de los beneficiarios al tiempo de la solicitud, de un compromiso de actividad que incluirá la realización de actuaciones favorecedoras para la inserción laboral, acordadas por los SSPPE⁸⁹. Durante el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud, los beneficiarios deberán realizar, al menos, tres acciones de búsqueda activa de empleo, así como durante la vigencia del programa cuando les sea requerido por los SSPPE competentes (art. 3 a) 6º y b). Tampoco, en este caso, el compromiso de actividad supone grandes novedades con respecto a pretéritos planteamientos análogos, analizados en otros programas.

4.6.3. Cuantía y duración del programa

Podrá accederse al programa solo por una sola vez (art. 6.1) y su duración máxima será de seis meses, si bien, las acciones de inserción previstas en el programa podrán prolongarse, incluso, una vez terminado el plazo de cobro de la renta. La cuantía de la ayuda será igual al 80% del IPREM mensual vigente en cada momento⁹⁰ (art. 7 a) y b)).

⁸⁸ GARCÍA QUIÑONES, J.C. *Políticas activas...* Óp. Cit., pág. 503.

⁸⁹ Consiste en aceptar la colocación adecuada (art. 3 a) 1º), así como participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo previstas en el itinerario individual y personalizado de empleo (art. 3 c)).

⁹⁰ IPREM mensual en 2016 es de 426,01€.

Lo interesante de este programa es que dicha renta es compatible con el empleo, permitiendo al trabajador mantener la percepción de la ayuda económica durante la vigencia del contrato por el tiempo que le reste por percibir aquella hasta un máximo de cinco meses. Durante este tiempo, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador, de forma que la contratación de estos trabajadores resulta particularmente atractiva, lográndose así que el programa ofrezca incentivos concretos para la contratación laboral de sus beneficiarios (art. 8.1 y 2). Además, los contratos podrán ser objeto de aplicación de las bonificaciones o reducciones en las cuotas a la Seguridad Social que correspondan según la regulación vigente (art. 8.3).

En el caso de extinción del contrato, antes de finalizar la participación del beneficiario en el programa y, siempre que no se genere derecho de acceso a una prestación contributiva o subsidio por desempleo, el programa permite reactivar el compromiso de actividad para mantener la participación en el programa y la percepción por el tiempo que reste de la ayuda económica de acompañamiento (art. 8.3).

5. LAS MEDIDAS SOCIOLABORALES AUTONÓMICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El análisis que se propone en este apartado pone de manifiesto las medidas de tipo sociolaboral que han utilizado y que utilizan algunas de las CCAA en nuestro país para luchar contra el fenómeno de la exclusión social. Lo que se pretende es trazar un marco comparativo sobre el tipo de medida y su nivel de protección, desde un punto de vista técnico-jurídico, entre aquellas CCAA con menor tasa AROPE y Andalucía (índice AROPE mayor de España). Para ello, se han elegido, por un lado, 4 de las 17 CCAA con menor tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (índice AROPE) que presentaban en 2015: CA de Madrid (20,5%), País Vasco (17,6%), CA de Navarra (13%) y CA de Aragón (17,7%) y, por otro lado, nuestra CA de Andalucía (43,2%). La tasa nacional se situaba en el 28,6% y la europea, para el año 2014, en 24,4%⁹¹. Aunque los datos inviten a la presunción de que una baja tasa AROPE puede ser indicativo de un alto nivel de protección de medidas de política de empleo contra las situaciones de riesgo o de exclusión social, lo cierto es que no tiene porqué existir esta relación directa, debido a la incidencia de otro tipo de factores como los socioeconómicos, como ya se apuntaba en la introducción del estudio.

EL descender al nivel autonómico el análisis de la política de empleo contra la exclusión social se basa en las múltiples alusiones a la incorporación de las CCAA⁹², que se han venido produciendo con el objeto de establecer un tratamiento descentralizado y alcanzar una mayor efectividad en la adaptación y atención de las peculiaridades, características y disfunciones que se producen en los distintos mercados y territorios. Para ello, en primer lugar, hay que tener en cuenta el margen de actuación competencial que nuestra Constitución ha provisto en relación a esta materia. En materia laboral, se le atribuye al Estado, en exclusiva, la competencia normativa (art. 149.1 7º CE), dejando a las CCAA exclusivamente la competencia ejecutiva. En materia de Seguridad Social, es competencia

⁹¹ Datos recogidos del INE y de EUROSTAT. Consultado el 12-09-2016.

⁹² La “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social” promovía la colaboración entre las distintas instituciones: europeas, nacionales, regionales y locales. El PNAIS solicitaba, en uno de sus objetivos, reforzar la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales.

exclusiva la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1 17º CE), dejando a las CCAA, tan solo, su desarrollo legislativo y su ejecución. Por otra parte, la jurisprudencia también se ha manifestado en este sentido delimitando aún más la cuestión: la legislación laboral compete en exclusiva al Estado, debiéndose incluir en el término “legislación” tanto a la ley como a los reglamentos ejecutivos (STC 18/1982, de 4 de mayo)⁹³, y en la expresión “laboral”, únicamente al trabajo por cuenta ajena (STC 35/1982, de 14 de junio)⁹⁴. En materia de Seguridad Social, la jurisprudencia ha dejado claro que al Estado le compete en exclusiva la adopción de medidas de fomento del empleo como el establecimiento de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social (STC 27/1983, de 20 de abril)⁹⁵ o las prestaciones económicas (jubilación, desempleo, subsidios, etc.).

Teniendo en cuenta que la política de empleo pertenece al ámbito de lo laboral, parece que la competencia autonómica se reduce a la ejecución de las políticas propuestas desde el Estado. Para salvar el escollo constitucional, las CCAA tienen la posibilidad de recurrir a dos títulos competenciales para diseñar su “política de empleo” autonómica: el art. 148.1 13º CE permite asumir a las CCAA competencias normativas en el ámbito del “fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional” y el art. 148.1 20º, en materia de asistencia social⁹⁶.

Por tanto, podemos decir que las CCAA cuentan, además de la competencia para ejecutar la normativa laboral y de Seguridad Social, instrumentos propios en materia de “políticas de empleo”⁹⁷ para procurar la inclusión sociolaboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social. Uno de los ejemplos más claros resulta el proclive desarrollo legislativo autonómico en materia de “Rentas Mínimas de Inserción”⁹⁸ cuyo objeto consiste en prestar una ayuda económica, de carácter asistencial, junto al desarrollo de un itinerario de inserción. En base a esto, y coincidiendo su dinámica con otros programas ya analizados como la RAI o el PREPARA, se trae su estudio y análisis a este trabajo, poniendo de manifiesto que, a pesar de que algunas CCAA no utilizan la “Renta Mínima de Inserción” como medida dirigida a luchar directamente contra las situaciones de riesgo o de exclusión social, otras regiones sí han aprovechado su desarrollo reglamentario para incluir, como claros beneficiarios, a las personas pertenecientes a este colectivo, como veremos.

Con antelación al análisis autonómico de las diferentes medidas, se ha optado por exponer las características generales de las “Rentas Mínimas de Inserción” por ser un instrumento jurídico comúnmente utilizado por las diferentes CCAA para paliar la falta de ingresos y cubrir así, las necesidades básicas de las familias más necesitadas.

5.1. La Renta Mínima de Inserción

⁹³ BOE, núm. 118, de 18 de mayo de 1982.

⁹⁴ BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982.

⁹⁵ BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1983.

⁹⁶ Esta cuestión ha permitido, a las CCAA, realizar políticas de empleo subsidiarias o complementarias a la política estatal, en la mayoría de los casos, en forma de subvenciones y ayudas económicas.

⁹⁷ En el análisis realizado en las distintas CCAA, hemos preferido llamar a las políticas de empleo autonómicas, medidas sociolaborales por considerar que aquella denominación es más propia del ámbito estatal.

⁹⁸ “Renta Mínima de Inserción” es el nombre genérico por el que se conoce a este tipo de ayudas autonómicas, pero como veremos, cada CA establece una denominación diferente.

La gran mayoría de países europeos desarrollados, pese a contar con un amplio cuerpo de medidas de protección social altamente elaboradas, no han conseguido frenar los incipientes focos de pobreza y exclusión social, ni su carácter estructural. Los sistemas de Seguridad Social son el principal instrumento para dar cobertura social⁹⁹ a sus ciudadanos, sin embargo, su acceso exige cumplir con una serie de requisitos que, determinadas circunstancias, pueden imposibilitar este hecho, mostrándose, por tanto, como un sistema ineficaz que da pie a que se generen situaciones de riesgo o de exclusión social por falta de una cobertura social de mínimos¹⁰⁰.

Bajo el paraguas competencial asumido por las CCAA, la “Renta Mínima de Inserción” (en adelante, RMI)¹⁰¹ se está utilizando como instrumento complementario y subsidiario del sistema de Seguridad Social, garantizador de una cobertura económica básica cuando el sistema deja de responder a las necesidades de sus ciudadanos¹⁰².

5.1.1. Rasgos comunes

Aun existiendo tantas regulaciones sobre la RMI como CCAA hayan apostado por su puesta en marcha, el hecho de ser una medida que pertenece al ámbito de la asistencia social hace que todas ellas presenten una serie de rasgos comunes, propios de este modo de protección social pública¹⁰³:

1. Carácter universal. Pueden acceder a ellas todas las personas cuya necesidad sea demostrada¹⁰⁴.
2. Carácter subsidiario. Sólo se ejerce cuando la persona solicitante no haya podido obtener, de su propio trabajo y de otras prestaciones sociales, un ingreso mínimo.
3. Carácter complementario. Todos los programas incluyen, como requisito de acceso, disponer de unos ingresos inferiores a un determinado baremo modulado en función del tamaño del hogar y que limita la concesión, sólo hasta el importe al que alcance la diferencia entre los recursos económicos disponibles y la cuantía de la prestación de la renta mínima.

⁹⁹ INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL, FUNDACIÓN UNIVERSITARIA. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Consejería de Empleo, Sevilla, pág. 124.

¹⁰⁰ VIDAL PRADO, C. (2009). “Sistemas de protección social frente a la exclusión: la Renta Mínima de inserción”, en TEROL BECERRA, M.J. (Dir.). (2009). *II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Pobreza y Exclusión*. Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 157-160.

¹⁰¹ El modelo de RMI utilizado por las CCAA está inspirado en la fórmula del *Revenu Minimum d'Insertion*, instaurado en Francia en 1988.

¹⁰² La primera RMI implantada en nuestro país fue regulada por la CA del País Vasco, mediante Decreto 39/1989, de 28 de febrero, denominada “Ingreso Mínimo Familiar”.

¹⁰³ Apartado extraído de: AA.VV. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Servicio Andaluz de Empleo, Sevilla, pág. 124 y CAVAS MARTÍNEZ, F. “El enfoque paliativo de la lucha contra la exclusión social: los incentivos a la contratación y al autoempleo de las personas en situación de exclusión social. Las rentas de inserción”, en SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (Coord.) *et alia*. (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, S.L., Madrid, págs. 140-142.

¹⁰⁴ No obstante, en España existen requisitos que vulneran esta universalidad. Con respecto a la edad, tanto los mayores de 65 años como los jóvenes tienen el acceso restringido. Los primeros por la existencia de otros mecanismos de garantía de mínimos y los segundos, su acceso queda limitado a partir de la mayoría de edad. También a los extranjeros se les exige un determinado periodo de permanencia en el país.

4. Carácter personal, siendo en consecuencia intransferibles e inembargables (por no exceder de la cuantía del SMI). Sin embargo, podemos decir que la RMI tiene también un marcado carácter familiar, lo que se refleja en las diferentes cuantías según el tamaño de la unidad de convivencia.
5. Carácter finalista que queda reflejado en un doble aspecto. Las RMI suelen colocar el objetivo de la inserción laboral en primer lugar, por ello, además de una prestación económica destinada a satisfacer las necesidades carenciales básicas, llevan consigo un itinerario de inserción que persigue la integración en el mercado laboral (participación en cursillos formativos, de reciclaje, planes de empleo, orientación y motivación laboral, etc.).
6. Se establecen mecanismos de participación con diversos entes: ayuntamientos, organizaciones profesionales, sindicales, culturales, etc.
7. La percepción de la renta es temporal y está supeditada a un plazo máximo.
8. La concesión de la ayuda suele estar supeditada a una residencia previa del beneficiario en la CA de entre 1 y 10 años.
9. Su aprobación y concesión va a depender de la disponibilidad presupuestaria de la Administración Autonómica.

5.2. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Andalucía

5.2.1. El “Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía”.

El “Programa de Solidaridad de los Andaluces” que se materializa a través del Decreto 2/1999, de 12 de enero¹⁰⁵, aunque nació fruto del acuerdo del diálogo social entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales para procurar la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, hay que advertir que carece de medidas dirigidas a procurar la integración sociolaboral del colectivo de personas en riesgo o en situación de excluidos social.

Ejemplo de ello es el “Ingreso Mínimo de Solidaridad” (en adelante, IMS) que se sitúa como una de las medidas integradoras del programa. En contra de lo que ocurre en otras CCAA, el IMS andaluz no propone el favorecimiento para la inserción sociolaboral de familias que sufren situación o riesgo de exclusión social. Prueba de ello es que, por un lado, en ningún momento se requiere, como requisito fundamental, la condición de excluido social para acceder a la ayuda y, por otro, como pasa con la RAI o el PREPARA, tiene una duración demasiado exigua en el tiempo, en este caso de 6 meses (art. 6.3), sin tener en cuenta si la situación de necesidad se mantiene o desaparece durante este periodo. En cuanto a la cantidad a percibir es del 62% del SMI vigente en la fecha de resolución de la solicitud, incrementado en un 8% por cada miembro más de la unidad familiar, aparte del firmante, teniendo como límite máximo, el 100% del SMI vigente. Es decir, para que una familia perciba 655,20€ (100% del SMI en 2016) tiene que estar compuesta, al menos por seis miembros, lo que supone una cantidad demasiado exigua para cubrir las necesidades más básicas de una familia numerosa. En cualquier caso, el programa podía haber tenido en cuenta aquellas familias con un número de miembros superior a seis, con el objeto de que la renta siguiese incrementándose en un 8% (art. 6.1).

¹⁰⁵ BOJA, núm. 16, de 6 de febrero de 1999.

En cuanto al desarrollo de una inserción sociolaboral del beneficiario, su objeto parece que queda desvirtuado al establecer el art. 10.1, que, con carácter previo a la concesión del IMS, los miembros mayores de edad de las unidades familiares, “cuando fueren requeridos para ello”, deben aceptar y cumplir un compromiso de inserción, dando a entender que no en todas las situaciones se llevará a cabo un itinerario de inserción, convirtiendo, en estos casos, al IMS en una mera ayuda asistencial. Esta cuestión parece reforzarse cuando, en el art. 11. e), al enumerar las obligaciones de los beneficiarios establece: “Firmar y cumplir el Compromiso de Inserción que, *en su caso*, se establezca...”.

5.2.2. Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía

El Decreto 85/2003, de 1 de abril¹⁰⁶, regulaba una serie de programas encaminados, entre otros objetivos, a promover la inserción laboral de las personas desempleadas con mayores dificultades para el acceso al mercado de trabajo, donde se incluían como destinatarios, entre otros, a personas demandantes de empleo en riesgo de exclusión social (arts. 2 c) y 3.1 h)). Sin embargo, en el art. 3.3 volvemos a ver una limitación de sujetos restringiendo el acceso a aquellas personas pertenecientes a unos colectivos determinados, impidiendo su acceso a cualquier persona que esté calificada como excluido social.

“Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo”. Este programa tiene por objetivo promover la inserción laboral de sus beneficiarios ofreciendo, a través de empresas colaboradoras¹⁰⁷, experiencias profesionales acompañadas de tutorías, proporcionando hábitos, prácticas y valores propios de entornos laborales. El acceso al programa de los desempleados en riesgo de exclusión social sólo se producirá en el caso de que el programa suponga la realización de prácticas profesionales y que suponga un primer empleo para el demandante (art. 9.5), lo que se traduce en un acceso pensado, quizá, para el colectivo de jóvenes desempleados en riesgo de exclusión. Por contrapunto, el apartado seis del artículo, establecía la posibilidad de la concesión de becas, a sus beneficiarios, si el programa duraba más de dos meses y una dedicación superior a cuatro horas diarias. Las acciones de este programa consistirán en visitas a empresas, entrevistas a profesionales y la realización de prácticas profesionales de ámbito regional, interregional y transnacional. Las prácticas profesionales no implican relación laboral alguna teniendo, las realizadas en la región, una duración de entre dos y seis meses, con un máximo de 20 horas semanales y 5 horas diarias (art. 22, Orden de 26 de diciembre de 2007).

“Programa Inserción a través del Empleo”. El objeto del programa es promover la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión mediante ayudas económicas para su contratación laboral por empresas colaboradoras (se entiende que pueden ser tanto privadas como públicas), sin que en ningún caso la ayuda pudiera superar el 50% de los costes salariales (art. 10).

5.2.3. El “Programa de Apoyo a la Economía Social”

¹⁰⁶ BOJA, núm. 79, de 28 de abril de 2003.

¹⁰⁷ Se trata de conceder ayudas económicas a entidades sin ánimo de lucro, Corporaciones Locales, Universidades y otras entidades de Derecho Público que decidan participar como entidades colaboradoras, art. 3.1 de la Orden de la Consejería de Empleo, de 26 de diciembre de 2007 que desarrolla el Decreto 85/2003 (BOJA, núm. 7, de 10 de enero de 2008).

El Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento¹⁰⁸, regula en su Título IV un programa para el fomento de la economía social (cooperativas y sociedades laborales) por medio de la incorporación subvencionada¹⁰⁹ de socios desempleados en situación de exclusión social, cuya pertenencia a alguno de los colectivos que se establezcan por el programa de fomento del empleo vigente en el momento de la incorporación, se postula como condición para ser beneficiario (art. 47.1 g)), apareciendo, una vez más, el elemento limitador de pertenencia a un colectivo para el acceso a una oportunidad de empleo.

5.2.4. El “Plan de Inclusión a través del Empleo”

Mediante el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía¹¹⁰, modificado por Decreto-Ley 11/2014, de 7 de octubre, se aprueba el nuevo “Plan de Inclusión a través del Empleo”, cuyo objeto pretende atender las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección como es el caso de las personas que se encuentran en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo (art. 1 d)). Para ello, configura dos programas de actuación: el “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía” a través de los Ayuntamientos y el “Programa Extraordinario de Inserción Sociolaboral”, mediante la contratación laboral de beneficiarios del IMS (art. 2 a)).

El “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía”¹¹¹ pretende favorecer la inclusión social a través de la concesión de subvenciones que, destinadas a los ayuntamientos andaluces, permita la contratación laboral de personas que pertenezcan a unidades familiares en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo. Como requisitos para acceder al derecho, salvo el empadronamiento en un municipio andaluz y la inscripción en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante, el resto de requisitos (carencia de ingresos o falta de trabajo durante el año anterior¹¹²), parecen estar enfocados a paliar las situaciones de las unidades familiares más necesitadas, aún a riesgo de dejar fuera a otras tantas que puedan sobrepasar los límites establecidos. Es más, en el art. 8 c) se exige un informe de los servicios sociales comunitarios acreditando la efectiva situación de riesgo o de exclusión familiar que solo podrá ser emitido si el beneficiario cumple con los requisitos establecidos en la norma. Es decir, parece anteponerse el cumplimiento de los requisitos, a la propia calificación de los Servicios Sociales Públicos. Otra cuestión que llama la atención son las contrataciones laborales temporales con las que se debe de formalizar la prestación laboral que tienen una duración demasiado exigua (entre un mínimo de 15 días y un máximo de 3 meses) para provocar la inclusión social pretendida (art. 6), con lo que se genera la duda sobre la verdadera eficacia del programa, con respecto al objeto perseguido.

El “Programa extraordinario de inserción sociolaboral” tiene como objeto propiciar el acceso al mercado laboral de las personas beneficiarias del IMS (art. 22.1). El Programa se

¹⁰⁸ BOJA, núm. 105, de 31 mayo de 2013.

¹⁰⁹ La incorporación requería que la duración de la jornada fuese a tiempo completo.

¹¹⁰ BOJA, núm. 13, de 13 de junio de 2014.

¹¹¹ En 2015, la Orden de 20 de marzo de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales prorroga para el año 2015 el “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía”. La Orden de 24 de abril de 2016, hace lo mismo para el año 2016.

¹¹² No hayan trabajado más de 90 días el año anterior a la solicitud, art. 8 a).

lleva a cabo a través de la articulación de subvenciones destinadas a financiar parte de los costes laborales de las empresas empleadoras, en este caso, de economía social y EI (art. 22.2). La duración del contrato laboral será de un período mínimo de seis meses a jornada completa y conllevará la extinción automática del IMS con efectos desde el día en que se proceda a dar de alta a la misma en la Seguridad Social (art. 26.1 y .2). A este respecto, podría ser un aliciente el que, en vez de extinguirse, pudiese suspenderse en tanto en cuanto, el trabajador, una vez terminado el periodo laboral en la empresa social, no lograse integrarse en el mercado ordinario de trabajo, tuviera la posibilidad de retomar el derecho al acceso del IMS, no agotado.

5.2.5. La “Agenda por el Empleo 2014-2020”

El 22 de julio de 2014, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó, mediante Acuerdo, la “Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad”¹¹³. La “Agenda por el Empleo” es un instrumento que planifica el desarrollo regional hasta 2020 para intentar impulsar el crecimiento económico y el empleo en Andalucía. La Agenda es coherente con la Política Europea de Cohesión y se incluye en el marco de la Estrategia Europa 2020, orientada al crecimiento inteligente, sostenible e integrador. De una manera muy sucinta repasaremos la Agenda diciendo que, en lo que respecta a la inclusión sociolaboral de los excluidos sociales, el objetivo general que se establece, aunque loable, resulta de dudoso alcance. Se plantea reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15%¹¹⁴ a través de instrumentos y actuaciones tales como la elaboración de un “Plan para la Inclusión Social a través del Empleo”¹¹⁵, una reorientación del Programa de Ingreso Mínimo de Solidaridad hacia el empleo y elaboración de la Ley de Renta Básica de ciudadanía, el fomento de la creación de Empresas de Inserción Social y el reforzamiento de las empresas de economía social, la incorporación de cláusulas sociales en los contratos de concesiones administrativas y la reserva de mercado en los pliegos de contratación pública a empresas que faciliten la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos o vulnerables. También se hace una pequeña referencia al ámbito local en cuanto a zonas con necesidad de transformación social, para la oportuna implementación de “Planes Locales de Intervención” o el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de “Estrategias de Desarrollo Local Participativo” multisectoriales y transversales, haciendo énfasis en poner en marcha actuaciones de dinamización de aquellos territorios rurales cuya situación se encuentre especialmente desfavorecida como consecuencia de características o situaciones particulares. En definitiva, parece que la Agenda para el Empleo 2014-2020 pretende dar un impulso nuevo a las políticas sociolaborales andaluzas de lucha contra las situaciones de riesgo y exclusión social con un nuevo enfoque más ambicioso y que empieza a parecerse algo más a las medidas que llevan a cabo otras CCAA como las que se analizan a continuación. Aun así, actualmente en 2016, muchas de las propuestas de la Agenda, o no se han llevado a cabo todavía o las que así lo han hecho, parecen tener escasa trascendencia, según nos muestran los datos.

5.3. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la CA de Madrid

¹¹³ Consultado el día 31-08-2016. Disponible en:

www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/areas/economia/planificacion.html

¹¹⁴ Según los datos del INE, Andalucía presentaba en 2015 una tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (indicador AROPE) de un 43,20%, siendo la más alta de todo el territorio nacional.

¹¹⁵ Llevado a cabo en 2014 a través del Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio.

5.3.1. “Programas de Garantía Social en su modalidad de talleres de formación, en las Unidades Específicas de Formación e Inserción Laboral (UFILs) para jóvenes en la Comunidad de Madrid”

La Orden 1207/2000, de 19 de abril, de la Consejería de Educación¹¹⁶ estableció la regulación de los programas de Garantía Social, en sus diferentes modalidades, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, la Orden 3479/2000, de 5 de julio, de la Consejería de Educación¹¹⁷ creó las Unidades Específicas de Formación e Inserción Laboral (UFILs) para jóvenes.

Con objeto de desarrollar la organización, planificación y seguimiento de los mencionados programas, la Dirección General de Promoción Educativa, mediante Resolución de 4 de septiembre de 2000¹¹⁸, dictaba instrucciones sobre organización y funcionamiento de las UFILs cuyo objetivo fundamental consistía en posibilitar la inserción sociolaboral de jóvenes en situación de riesgo social por medio de su capacitación profesional en una ocupación concreta y de una formación básica mediante programas individualizados. Asimismo, también se procuraba la orientación profesional y el desarrollo de acciones complementarias, encaminadas a la incorporación a una empresa mediante la realización de prácticas y/o contratos de formación (Segunda. 1).

Aunque el programa está destinado solo al colectivo de jóvenes en exclusión, un aspecto importante a destacar son los principios de intervención, bajo los cuales, se lleva a cabo su desarrollo y cuya correcta ejecución puede ser clave para el éxito del programa: a) individualización, apostando por una atención individualizada y posibilitando el respeto a los diferentes ritmos de trabajo y de aprendizaje; b) cooperación y participación, para favorecer la implicación de los jóvenes en su propio desarrollo formativo; c) un proceso orientador, como elemento clave al objeto de que el joven pueda encarar su inserción con garantías de éxito; d) seguimiento continuo del aprendizaje; e) una metodología globalizada que presenta los contenidos técnicos, instrumentales, de maduración personal y social de forma interrelacionada, global e integrada tal y como se encuentran en la vida diaria y en la práctica profesional (Segunda. 3).

5.3.2. Fomento a las empresas de promoción e inserción laboral

La CA de Madrid en el año 2003, promulga el Decreto 32/2003, de 13 de marzo, que regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social y por la que se establecen medidas de fomento en su actividad¹¹⁹ mediante la concesión de subvenciones.

La subvención se destina a financiar los gastos propios de la actividad como la contratación de personal técnico, la incorporación al mercado ordinario del trabajador en inserción, equipamientos, etc., (art. 4). Con respecto a la incorporación subvencionada de personas en situación o riesgo de exclusión social, se remite a la regulación estatal (art. 9.1), sin embargo, lejos de quedarse en la lista limitadora del art. 2.1 de la Ley 44/2007, abre la puerta a la contratación de personas pertenecientes a un número más amplio de colectivos en situación de exclusión social (art. 9.2).

¹¹⁶ BOCM, núm. 104, de 3 de mayo de 2000.

¹¹⁷ BOCM, núm. 168, de 17 de julio de 2000.

¹¹⁸ BOCM, núm. 217, de 12 de septiembre de 2000.

¹¹⁹ BOCM, núm. 70, de 24 de marzo de 2003.

Para que el contrato de trabajo pueda ser subvencionado, previamente a su formalización, se debe suscribir entre la persona seleccionada, la Empresa de Promoción e Inserción Laboral y los Centros Municipales de Servicios Sociales un Acuerdo de Incorporación Sociolaboral en el que se establecerá, de forma consensuada por todos los participantes, un proceso de inserción a desarrollar durante la permanencia del trabajador en la empresa y que contemplará las actividades de producción, la formación en el puesto de trabajo y el acompañamiento social necesario. Este Acuerdo de Incorporación Sociolaboral será revisado cada seis meses para garantizar su adecuación a las características y evolución de la persona. La contratación que se lleve a cabo sin la suscripción del Acuerdo de Incorporación Sociolaboral no será objeto de subvención, sin perjuicio de la validez del contrato (art. 13). Parece una medida muy oportuna en cuanto a la idoneidad final del Acuerdo, donde puede haber espacio para examinar las características y capacidades del trabajador y diseñar un itinerario lo más adecuado posible.

Por Orden 13453/2014, de 28 de julio de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura se aprobaron las últimas bases reguladoras para subvencionar a las EI y a las entidades promotoras¹²⁰ cuyos centros de trabajo estén situados en la Comunidad de Madrid. Lejos de alterar la regulación comentada de 2003, lo que hace más bien es una actualización de la misma.

5.3.3. La RMI de la Comunidad de Madrid

Cuando en 1990, la Comunidad de Madrid estableció el “Programa Ingreso Madrileño de Integración”, se convirtió en una de las CCAA en dar los primeros pasos hacia un programa de renta mínima. Con motivo de la necesidad de actualizar los programas de ayudas a la evolución de la problemática social, apareció la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid¹²¹, reconociendo a los ciudadanos, con residencia permanente en la CA (art. 6 a)), un derecho social a una prestación económica denominada “Renta Mínima de Inserción” (en adelante, RMI) para hacer frente a las necesidades básicas de aquellas unidades de convivencia que reuniesen una serie de requisitos como la carencia de recursos económicos suficientes o haber solicitado, con carácter previo, de los organismos correspondientes, las pensiones o prestaciones a las que se tuviere derecho (art. 6 d) y e)), reconociendo que, en casos de extrema necesidad¹²², la renta mínima deberá concederse sin mayores condicionamientos (art. 6.2). Esta medida contempla la postura que venimos defendiendo de incluir, como beneficiarios, a los colectivos de personas en riesgo o en situación de exclusión social, en los programas de rentas económicas.

Junto a la renta, también se obtiene el derecho a recibir apoyos personalizados mediante el acceso a los programas de los servicios sociales y de empleo, en el marco de los programas individualizados de inserción para la inserción laboral y social (art. 1). Con estos programas se trata de conseguir una adecuación óptima de los procesos de integración social. También es condición obligatoria mantenerse en búsqueda activa de empleo, lo que implica

¹²⁰ BOCM, núm. 208, de 2 septiembre de 2014.

¹²¹ BOCM, núm. 310, de 31 de diciembre de 2001. Desarrollado reglamentariamente por el Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la renta mínima de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 277, de 21 de noviembre de 2014).

¹²² El art. 14 del Decreto 126/2014 aclara esta cuestión incluyendo a víctimas de violencia de género y a personas en situación de exclusión social que, por algún motivo, no cumplan con los requisitos exigidos en el art. 6 de la Ley 15/2001.

mantener activa la demanda de empleo, presentarse a las ofertas de empleo propuestas y aceptar empleos adecuados a sus capacidades, habilidades y circunstancias. Esta obligación será exigible a todos los miembros de la unidad de convivencia [art. 30 h) Decreto 126/2014].

La cuantía de la renta está constituida por una prestación mensual básica junto a un complemento mensual variable en función del número de miembros que formen la unidad de convivencia. Del total percibido se deducirán los ingresos mensuales de la unidad de convivencia, excepto aquellos cuya naturaleza sea cubrir las necesidades familiares¹²³. En cualquier caso, la prestación no podrá tener un importe superior al SMI, en cómputo mensual, vigente en cada momento (art. 10).

La duración de la percepción de la renta se prolongará en tanto el titular reúna los requisitos establecidos y por lo tanto se mantenga su situación de necesidad, salvo que se produzca la extinción o la suspensión¹²⁴. Los beneficiarios deberán, con carácter general, acreditar anualmente el mantenimiento de la situación de necesidad ante la Administración correspondiente (art. 11).

5.3.4. Ayudas para el fomento de la contratación

Recientemente, la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda a través del Acuerdo de 18 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno¹²⁵, ha aprobado las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones destinadas al fomento de la contratación en empresas de trabajo ordinario, de personas en riesgo de exclusión social¹²⁶, entre otros colectivos. Están destinadas a cualquier tipo de empresa, autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro, cuyo centro de trabajo esté radicado en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, tendrán vetado el acceso a estas ayudas las entidades que formen parte del sector público, las comunidades de bienes, las sociedades civiles, las agrupaciones de personas físicas o jurídicas o cualquier otro tipo de patrimonio separado que puedan realizar las actuaciones que darían derecho a las ayudas. Tampoco podrán acogerse a las ayudas aquellas empresas que hayan sido adjudicatarias de contratos de gestión de servicios públicos, mientras siga en vigor dicho contrato (art. 3). La subvención financiará tanto contratos temporales como indefinidos, teniendo que formalizarse en régimen de jornada completa (art. 6.2). Además, las ayudas serán incompatibles con otras que hayan sido concedidas para la misma finalidad de fomento de empleo, excepto con las desgravaciones fiscales y las reducciones y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social estatales que en cada momento estuviesen vigentes. En estos supuestos, las ayudas de este acuerdo no podrán, en concurrencia con otras, superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se subvenciona (art. 8.3).

¹²³ Los recursos excluidos se regulan en el art. 16 del Decreto 126/2014 refiriéndose, de manera general, a cualquier ayuda de carácter familiar que perciba la unidad de convivencia.

¹²⁴ Dichas causas se regulan en los arts. 13 y ss. de la Ley.

¹²⁵ BOCM, núm. 182, de 1 de agosto de 2016.

¹²⁶ A los efectos de estas ayudas se consideran personas en riesgo de exclusión social aquellas que se encuentren en alguna de las situaciones señaladas en el artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción. Además deben estar inscritas como desempleadas en las Oficinas de Empleo de la Comunidad de Madrid durante un período de, al menos, un mes ininterrumpido e inmediatamente anterior a su contratación (art. 4.1 c).

5.3.5. Otras ayudas y subvenciones

Bajo el manto protector de la asistencia social, la Comunidad de Madrid también ha llevado a cabo una serie de programas dirigidos a subvencionar proyectos que impliquen la integración sociolaboral de las personas en situación de exclusión social.

A través del Servicio Regional de Empleo, se publicó la Orden 3762/2008, de 12 de diciembre, por la que se convocaban la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas experimentales en materia de empleo para el año 2009 a entidades jurídicas sin ánimo de lucro que acreditaran experiencia en realizar acciones dirigidas al acompañamiento a los desempleados y en procesos de inserción laboral. Estos programas desarrollaban planes integrales que combinaban acciones de información, orientación y asesoramiento, formación, práctica laboral, etc., todas ellas encaminadas a conseguir la inserción laboral de, entre otros colectivos, los desempleados en situación o riesgo de exclusión social.

En 2015, la Consejería de Asuntos Sociales aprobó la Orden 2555/2014, de 29 de diciembre¹²⁷, cuyo objeto era regular los requisitos y condiciones para la concesión de subvenciones a entidades sociales sin fines lucrativos que llevasen a cabo actuaciones, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, dirigidas a la inserción sociolaboral de personas que se encontrasen en situación o riesgo de exclusión social (art. 1). Las acciones subvencionables tenían que formar parte de proyectos para el desarrollo de itinerarios integrados de inserción¹²⁸; de servicios de acompañamiento y apoyo para facilitar el mantenimiento en el empleo de personas en dificultades sociales y la potenciación de redes entre organizaciones sin ánimo de lucro, dirigidas a compartir, intercambiar y unificar estrategias de actuación, experiencias, buenas prácticas, herramientas de intervención que favorecieran el conocimiento de las diferentes problemáticas asociadas a situaciones de dificultad, discriminación o exclusión (art. 2). Los itinerarios integrados de inserción acogían actividades tanto de tipo inserción laboral o asistencial social como de mantenimiento de pisos para alojamiento temporal de los participantes, educación social de calle, alfabetización digital, acompañamiento social en el acceso a la vivienda, sanidad, educación, o incluso la cobertura de necesidades básicas como alojamiento, comedor, aseo etc., dependiendo del grado de vulnerabilidad que sufriera la persona. Los itinerarios integrados de inserción, además, se dividían en tres niveles teniendo en cuenta el grado de exclusión social del participante y su grado de empleabilidad para adaptarse, de la manera más eficaz, a las características de cada sujeto (art. 3.1). Los proyectos de acompañamiento y apoyo para facilitar el mantenimiento del empleo incluían acciones de detección de necesidades y previsión de posibles obstáculos en el puesto de trabajo, orientación o asesoramiento (art. 3.2). En los proyectos de mantenimiento de redes se valoraba, en gran medida, el desarrollo de ideas de innovación social para la inclusión, que aportasen nuevas soluciones duraderas para superar las situaciones de exclusión social (art. 3.3).

También en 2015, la Consejería de Políticas Sociales y Familia aprueba la Orden 2166/2015, de 29 de diciembre¹²⁹ donde se publican las bases reguladoras para la concesión de ayudas al fomento de la autonomía personal a personas discapacitadas en situación de dificultad o vulneración social.

¹²⁷ BOCM, núm. 7, de 9 de enero de 2015.

¹²⁸ Uno de los requisitos exigía que al menos el 10% de los participantes en el programa de inserción fueran perceptores o miembros de familias perceptoras de una RMI, art. 7.4 Orden 447/2013.

¹²⁹ BOCM, núm. 38, de 15 de febrero de 2016.

5.4. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma del País Vasco

5.4.1. La Carta de Derechos Sociales

A finales del año 2000 se aprobó la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, “Carta de derechos sociales del País Vasco”¹³⁰ con el objeto de proclamar una serie de derechos sociales que posibilitaran el acceso al mercado de trabajo a los ciudadanos vascos y establecer mecanismos de actuación para hacer frente a situaciones de pobreza y exclusión social. Fijando nuestro interés sobre las cuestiones que puedan afectar a las personas en riesgo o en exclusión social en materia de empleo, el art. 2.2, además de medidas que facilitasen la incorporación al trabajo, la norma consideraba necesario el establecimiento de una renta básica como mecanismo de redistribución de la riqueza. En esta línea, en su art. 3 se proclamaba que los poderes públicos tenían la obligación de respetar y promocionar estos derechos sociales básicos, entre los cuáles se articula el derecho a una protección social suficiente.

Para la promoción del empleo, se permitía que las Administraciones Públicas vascas utilizaran medidas de acción positiva destinadas a favorecer la integración laboral de los colectivos con especiales dificultades de inserción laboral como los excluidos socialmente, art. 4.2 c). También en su art. 9.1 se proclamaba el derecho, que tienen todas las personas en situación de exclusión social, a la inserción sociolaboral, mediante su participación obligada en convenios de inserción.

5.4.2. El “Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016”

En línea con la Estrategia Europa 2020 y con la Estrategia Vasca de Empleo 2020 nace el “Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016”¹³¹ con el objeto de reducir el número de personas pobres y en situación de exclusión social. El Plan Vasco para la Inclusión Social recoge, de forma global, las directrices de intervención y actuación que deben orientar la actividad de las Administraciones competentes para la consecución de la inclusión de las personas en situación de riesgo o de exclusión social. De entre los 9 objetivos estratégicos que propone el Plan, destacaremos aquel que trata de impulsar la inclusión social desde el empleo a través de las siguientes acciones:

1. Asegurar un nivel mínimo de recursos económicos a las unidades de convivencia que carecen de ingresos mediante la implementación de la “Renta de Garantía de Ingresos” (en adelante RGI).
2. Desarrollar planes comarcales para la reactivación del empleo en zonas deprimidas con elevadas tasas de desempleo.
3. La creación de programas de formación laboral para personas en riesgo de exclusión.
4. Potenciar la implementación de los Convenios de Inclusión Activa a través de las organizaciones del sector de intervención social.

¹³⁰ BOPV, núm. 249, de 30 de diciembre de 2000. Modificada por Ley 4/2007, de 22 de junio y por Ley 8/2008, de 25 de junio.

¹³¹ Consultado el 02-09-2016. Disponible en:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/plan_inclusion.pdf

5. Diseñar y desarrollar itinerarios personales de activación social y laboral y garantizar un acompañamiento personalizado en los servicios de intermediación laboral, para favorecer las candidaturas de personas en situación de exclusión.
6. Extender el acuerdo sobre cláusulas sociales y reservas de mercado en la contratación pública a todos los niveles territoriales en la contratación pública.
7. Desarrollar programas específicos para la contratación, por parte de entidades públicas o privadas, que favorezcan la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión.
8. Impulsar y apoyar los espacios emergentes de la economía social y solidaria como las empresas de inserción.
9. Reforzar los programas de formación en el puesto de trabajo destinando especialmente a los colectivos con especiales dificultades de adaptación al mundo laboral.

5.4.3. El “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”

A través de la Ley 18/2008, se crea el “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”¹³² cuya finalidad consiste en regular las prestaciones económicas y los instrumentos necesarios para prevenir la exclusión social, facilitando la inclusión de quienes carecen de recursos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales (art. 1). Dicho Sistema está conformado por dos principales líneas de actuación: las prestaciones económicas y los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión (art. 5). Las prestaciones económicas se clasifican en prestaciones de derecho y ayudas económicas subvencionables (art. 6). En este apartado nos centraremos en las primeras, las cuáles, las hay de dos tipos: la “Renta de Garantía de Ingresos”¹³³ y la “Prestación Complementaria de Vivienda”. Teniendo en cuenta que la segunda es una prestación económica de carácter básicamente social, solo analizaremos la RGI.

La RGI es una prestación económica, periódica dirigida a aquellas personas que integran una unidad de convivencia y que, estando empadronadas y con residencia efectiva en un municipio vasco, no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos referentes a necesidades básicas y a los gastos que se deriven de un proceso de inclusión laboral o social (art. 11)¹³⁴. En este caso, estamos de nuevo ante una medida que no incluye directamente a los colectivos en exclusión social pero que parece mostrarse menos restrictiva que en otras CCAA. Aún así, seguimos defendiendo la ausencia de requisitos para el acceso a una ayuda básica por parte de las personas en exclusión social. La RGI tiene, a su vez, dos modalidades, en función de la existencia de ingresos o no, en la unidad de convivencia y del lugar de procedencia de los ingresos: la “Renta Básica para la Inclusión y Protección Social”, que se dirige a las personas que no obtienen ningún ingreso procedente del trabajo, y la “Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo”, que sí se dirige a complementar un nivel de ingresos insuficientes, provenientes del trabajo (art. 14). Dichas modalidades son incompatibles entre sí (art. 4).

La RGI otorga un papel primordial a las actuaciones orientadas a la inclusión sociolaboral. Para su concesión, en cualquiera de las modalidades descritas, con carácter general, el titular

¹³² BOPV, núm. 250, de 31 de diciembre de 2008. Fue modificada por Ley 4/2011, de 24 de noviembre (BOPV, núm. 233, de 12 de diciembre de 2011).

¹³³ Desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 147/2010, de 25 de mayo (BOPV, núm. 114, de 17 de junio de 2010).

¹³⁴ Ingresos mensuales inferiores a la cantidad que se establezca para la RGI.

de la renta debe establecer un Convenio de Inclusión (art. 15). Los Convenios de Inclusión se postulan como los dispositivos básicos que articulan todas las medidas necesarias para la inclusión sociolaboral (art. 7 a)), tanto de la persona titular como del resto de miembros de la unidad de convivencia. Están encaminados a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral, a través de un proceso o itinerario de inclusión personalizado, adaptado a las necesidades de la persona participante donde se incluirán acciones formativas, de búsqueda de empleo, intermediación laboral y otras que pudieran considerarse necesarias para garantizar la inclusión social de las personas (art. 7). En el momento de la suscripción, intervienen, por un lado, los ayuntamientos, a través de sus servicios sociales, y, por otro, el beneficiario destinatario del mismo¹³⁵ (art. 66.1).

La cuantía mensual de la prestación aplicable a cada unidad de convivencia por ambos tipos de rentas será el resultado de la diferencia entre la cuantía de los ingresos mínimos garantizados por la prestación y los recursos disponibles de la unidad de convivencia. A tal efecto, los ingresos mínimos garantizados oscilan, con carácter general, entre el 88% del SMI anual para las unidades de convivencia unipersonales y el 125% del SMI anual para aquellas unidades compuestas de tres o más miembros (art. 20.1 b) y .2 b)). En este caso, tenemos que decir que, a partir de tres, no se tiene en cuenta el número de miembros de la unidad de convivencia, siendo una opción más coherente el que la cuantía fuese aumentando de manera progresiva en función de los miembros de la unidad de convivencia.

Otra cuestión importante a destacar es que la duración del derecho a la RGI, en cualquiera de sus modalidades, no está sujeto a un lapso de tiempo incondicionalmente impuesto por la norma reguladora, sino que se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión (art. 23.1). Hay que destacar que, si bien la titularidad de la renta recae sobre el solicitante que cumple con los requisitos para acceder al derecho y, en su caso, al Convenio de Inclusión, sin embargo, los destinatarios de la misma son los componentes de la unidad de convivencia (art. 8.1 y .2).

En otro orden, también la Ley 18/2008 regula los “Programas y Servicios de inclusión social y laboral” respecto de los cuáles, en materia de formación y empleo, establece en su art. 77.1 que las Administraciones Públicas vascas deben arbitrar medidas orientadas a favorecer y facilitar la incorporación al mercado laboral de personas o grupos que, por sus características, no puedan o tengan dificultades para acceder al mismo en condiciones de igualdad. En esas medidas se incluía expresamente el apoyo a la creación y mantenimiento de las EI, junto con otras medidas contempladas en el “Plan Vasco de Inclusión Activa”.

Fruto de ello nace la Orden 4 de mayo de 2009¹³⁶, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social que regula las ayudas, con carácter anual, para la creación y el sostenimiento de las EI con centros de trabajo en la CA vasca¹³⁷. En su marco, se prevén,

¹³⁵ Los destinatarios serán los beneficiarios de la RGI, salvo que el servicio social correspondiente y los servicios de empleo estimen que no resulta posible considerar, en ese momento, un proceso de incorporación al mercado laboral. También el Ayuntamiento firmante podrá incluir, como destinatarios del convenio, a otros miembros de la unidad de convivencia cuando concurran riesgos de exclusión social.

¹³⁶ BOPV, núm. 98, de 26 de mayo de 2009.

¹³⁷ Ya en el Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresa de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro, en su art. 24 se ordenaba al Gobierno vasco la promoción de las EI en orden a su creación y al mantenimiento de las mismas.

por un lado, ayudas económicas destinadas a las entidades promotoras para el desarrollo de estudios de mercado, con el objeto de comprobar la viabilidad de la creación de la EI y, por otro, subvenciones dirigidas a las propias EI para su sostenimiento y destinadas a la inversión en activos fijos, a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo tanto de trabajadores en inserción como de técnicos, a la asistencia técnica y a la formación. Con esta medida se constata un alto nivel incentivador sobre las EI y sus promotoras.

5.4.4. Promoción de las Empresas del Tercer Sector

Por último no queremos cerrar nuestro análisis de la CA Vasca sin mencionar la reciente Ley 6/2016 del Tercer Sector de Euskadi¹³⁸ cuyo fin es configurar a las empresas del Tercer Sector y promover medidas orientadas a su fortalecimiento, impulsando la cooperación y colaboración entre ellas, el sector público y el privado y así promover su participación y contribución en el ámbito de la intervención social (art. 1).

Con esta regulación se siguen las directrices marcadas por el “Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016”, por el “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016” y por la “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social” para procurar la inclusión social de los individuos. El País Vasco ha sido la única Comunidad Autónoma, de las analizadas, que ha tenido en cuenta la promoción de un sector tan importante para el contacto cercano con esta problemática social.

5.5. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Aragón

5.5.1. El “Ingreso Aragonés de Inserción”

La Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social¹³⁹, estableció la aplicación, en la CA de Aragón, del “Ingreso Aragonés de Inserción” (en adelante IAI). Es un programa social que se basa en dos objetivos principalmente: garantizar unos recursos mínimos de subsistencia para aquella población que se encuentre en estado de necesidad y marginación¹⁴⁰, así como la consecuente integración social y laboral de sus beneficiarios (arts. 1 y 2).

Para ser titular del IAI, entre otros requisitos, se debe estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la CA de Aragón, percibir unos ingresos inferiores al importe del IAI que pudiera corresponderle (art. 4) y, lo más importante, suscribir, en su caso¹⁴¹, un Acuerdo de Inserción participando en las actividades que en él se determinen (art. 6 d)). Con respecto a la cuantía del IAI, será igual a la diferencia entre la cuantía del IAI correspondiente y el importe de cualquier recurso o prestación que mensualmente

¹³⁸ BOPV, núm. 94, de 19 de mayo de 2016.

¹³⁹ BOA, núm. 24, de 1 de marzo de 1993. Su desarrollo reglamentario se produjo al año siguiente a través del Decreto 57/1994, de 23 de marzo (BOA, núm. 43, de 8 de abril de 1994).

¹⁴⁰ En el año 1993 todavía se hablaba de marginación, concepto muy próximo al actual de exclusión social.

¹⁴¹ El Plan Individualizado de Inserción podrá no aplicarse a titulares del IAI, en casos de difícil reinserción, cuando así se determinase por los órganos competentes, art. 19.4 Ley 1/1993.

disfrutara la unidad familiar, sin que en ningún caso pueda superar la ayuda el importe del SMI vigente (art. 7.4). La cuantía del IAI va a depender tanto del número de miembros que compongan la unidad familiar como de los gastos que soporte, estableciéndose sobre la base que corresponda a una unidad familiar unipersonal e incrementándose con un complemento por la existencia de cada miembro (art. 7.1). Solo se podrá otorgar un IAI por unidad familiar. Como ocurre en otras CCAA, aunque la titularidad de la prestación corresponde a un solo miembro de la unidad familiar, su destino es poder ser compartida y distribuirse de forma proporcional a su cuantía entre los miembros de la misma (art. 7.5).

La duración del percibimiento del IAI se prolongará por un período de un año, pudiendo ser renovado por otro año si se mantienen las causas y condiciones que dieron lugar a su concesión (art. 9.1).

La integración sociolaboral tanto del titular del IAI como de la unidad familiar se llevará a cabo a través del compromiso que el beneficiario debe adquirir para acordar un Plan Individualizado de Inserción elaborado por los Servicios Sociales. Dicho plan de inserción debe partir de un diagnóstico sociolaboral de la situación familiar (art. 19.2) y consiste, como en otros casos, en un conjunto de acciones, diseñadas para lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral de los destinatarios del IAI. También podrán establecerse programas de inserción para el conjunto de la unidad familiar, con los mismos requisitos que los planes individualizados, cuando las circunstancias sociales o personales de la misma así lo aconsejen (art. 17).

Por último, también se regula en la Ley 1/1993 los Proyectos de inserción que consisten en programas puestos en marcha por entidades tanto públicas como privadas, orientados a la integración social y laboral de colectivos marginados y al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales (arts. 21 y ss. del Decreto 57/1994, de 23 de marzo que desarrolla la Ley 1/1993). Consisten en una serie de acciones sociolaborales (aprendizaje de hábitos y actitudes para la inserción laboral y la cualificación profesional, actividades de orientación, seguimiento y apoyo para el acceso al mercado de trabajo, etc.), cuyo fin es cubrir, al menos una de las siguientes áreas, preventiva, formativa u ocupacional en pos de integrar socialmente a sus beneficiarios. Estos proyectos se dirigen también a las personas integradas en el IAI.

5.5.2. El “Programa ARINSER”

El “Programa ARINSER” (ARAGÓN INSERTA) es el programa público que recoge las ayudas y subvenciones establecidas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión social a través de EI. Su desarrollo legislativo se llevó a cabo a través del Decreto 37/2006, de 7 de febrero que regula las Empresas de Inserción Laboral¹⁴² y aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión¹⁴³. Mediante la Orden EIE/609/2016, de 10 de junio¹⁴⁴ se aprueba el nuevo Programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones establecidas en el mismo, ya contempladas en el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento de Economía, Industria y Empleo, aprobado por Orden de 17 de noviembre de 2015, para el período 2016-2019.

¹⁴² La regulación de las EI fue derogada por DD Única.1 del Decreto 128/2009, de 21 de julio.

¹⁴³ BOA, núm. 20, de 17 febrero 2006.

¹⁴⁴ BOA, núm. 123, de 18 junio 2016.

Las ayudas de este programa van destinadas a las EI con centros de trabajo dentro de la CA de Aragón (art. 3.1). Dichas ayudas se articularán a través de distintas modalidades para financiar la creación y mantenimiento de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social, proyectos que generen empleo estable, la contratación de técnicos de inserción, la contratación de directores, gerentes o personal técnico, necesarios para garantizar la viabilidad de la empresa de inserción, la asistencia técnica para realizar estudios, auditorías y certificaciones y la inserción en el mercado de trabajo normalizado (art. 7). En este caso, la norma adopta igual carácter limitador que el art. 2.1 de la Ley 44/2007 al obligar la pertenencia a los mismos colectivos, en aquél establecidos (art. 4).

5.5.3. El “Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón”

El “Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón”, que se regula a través del Decreto 51/2000, de 14 de marzo y se desarrolla por medio de la Orden 21 de abril de 2005¹⁴⁵, comprende un conjunto de acciones y proyectos dirigidos a cualificar profesionalmente los recursos humanos en Aragón (art. 1).

El Plan está estructurado en Programas Generales donde se integran una serie de acciones formativas, de las que destacamos la “Acciones formativas dirigidas a la integración laboral de las personas con especiales dificultades”, (integrada en el PROGRAMA GENERAL II) y cuyo objetivo, entre otros, pretende “apoyar la integración laboral de las personas con riesgo de exclusión”, a través de acciones formativas, de orientación y de inserción laboral, concretándose en un compromiso de creación de empleo ya sea por cuenta propia como por cuenta ajena. La contratación por cuenta ajena tendrá una duración mínima de 6 meses (art. 2.2 5) b) II). Desde la Diputación General de Aragón se intenta fomentar los programas y acciones del Plan a través de ayudas económicas destinadas a financiar, tanto los gastos de las entidades colaboradoras¹⁴⁶ derivados del desarrollo propio de las acciones, como a los mismos alumnos en forma de becas y ayudas individuales para la formación (art. 5). La cuantía de la ayuda va a depender del nivel formativo, del grado de dificultad de la técnica utilizada, así como del carácter presencial o a distancia de las acciones formativas, teniendo en cuenta el grado de complejidad y de desarrollo del curso. La Entidad colaboradora será copartícipe financiera del proyecto (art. 12). Las acciones formativas consistirán en acciones de formación profesional y prácticas en empresas que se desarrollarán a través de las entidades autorizadas (art. 13.1).

5.5.4. Fomento a la contratación

Con respecto al ámbito privado, la Orden EIE/529/2016, de 30 de mayo¹⁴⁷ estableció recientemente las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a

¹⁴⁵ BOA, núm. 34, de 22 marzo de 2000 y BOA, núm. 54, de 6 mayo de 2005, respectivamente.

¹⁴⁶ Las entidades beneficiarias podrán ser aquellas que dispongan de centros de formación inscritos en el Registro de Centros Colaboradores del Instituto Aragonés de Empleo, empresas que deseen formar a trabajadores de próxima incorporación a su plantilla, ejecutando proyectos formativos con compromiso de contratación de los alumnos, organizaciones empresariales o sindicales más representativas previa suscripción de un contrato programa de carácter plurianual, entidades privadas sin ánimo de lucro, entidades y organismos públicos, Universidad de Zaragoza, y las Organizaciones Empresariales o Sindicales más representativas con los que se haya suscrito un convenio de colaboración.

¹⁴⁷ BOA, núm. 10, de 9 junio de 2016.

promocionar, en la CA de Aragón, la contratación temporal con fines integradores de trabajadores en situación o riesgo de exclusión social procedentes de una EI (art. 10.1 b)). Los trabajadores deben provenir de situación de desempleo y estar inscritos como demandantes de empleo en los SSPPE, al menos, seis meses. La contratación podrá formalizarse a jornada completa o a tiempo parcial, siempre que esta última no sea inferior al 50% de la jornada ordinaria en la empresa. Los beneficiarios podrán ser empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, empresarios individuales y trabajadores autónomos, entidades privadas sin ánimo de lucro, comunidades de bienes y sociedades civiles que desarrollen su actividad en la CA de Aragón¹⁴⁸ (art. 3.1).

En cuanto al ámbito público, han pasado algunos años de las últimas subvenciones convocadas como la Orden de 29 de diciembre de 2009¹⁴⁹ que reguló las subvenciones otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo y destinadas a las corporaciones locales¹⁵⁰ para la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social que se encuadrarse en alguno de los colectivos establecidos en el artículo 2 del Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las EI¹⁵¹, con el objeto de la realización de obras y servicios de interés general y social (art. 1). Por cuanto a las obras y servicios a realizar, durante su ejecución se debía favorecer la inserción o la formación y práctica profesional de los trabajadores en exclusión (art. 4 d)).

Por último, la Orden de 10 de diciembre 2010¹⁵² estableció las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas para la promoción del empleo, otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo, a los órganos de la Administración General del Estado y de la Administración de la CA de Aragón y a los organismos autónomos, entidades, sociedades y empresas públicas dependientes o vinculadas a ambas administraciones públicas, a las universidades y a las instituciones sin ánimo de lucro con sede social, oficina, sucursal o establecimiento en la CA, para la contratación de trabajadores desempleados e inscritos como demandantes de empleo (art. 8.6 a)) en la realización de obras y servicios de interés general y social (art. 1) para favorecer la formación y la práctica profesional de dichos trabajadores (art. 8.1). Hay que decir que, si bien en un principio esta subvención no fue diseñada para luchar directamente contra la exclusión social, ya que favorecía la integración laboral de personas pertenecientes a colectivos con especiales dificultades de inserción, a la hora de la valoración de los proyectos para la concesión de la subvención, sí que se dio preferencia a aquellos proyectos para cuya ejecución se contratasen a personas en riesgo o en situación de exclusión social encuadrados en alguno de los colectivos a los que se refiere el artículo 2 del Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las EI (art. 11.3 a)).

5.6. Medidas sociolaborales contra la exclusión social en la Comunidad Autónoma de Navarra

¹⁴⁸ Hay que decir que quedan excluidas del acceso a esta subvención los Centros Especiales de Empleo y las EI (art. 10.2).

¹⁴⁹ BOA, núm. 8, de 14 enero de 2010.

¹⁵⁰ También podrán ser beneficiarias los organismos autónomos de las corporaciones locales, las entidades dependientes o vinculadas a las mismas, que tengan asignadas competencias en promoción de empleo y cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas Corporaciones (art. 2.1).

¹⁵¹ BOA, núm. 148, de 3 agosto de 2009.

¹⁵² BOA núm. 251, de 27 de diciembre de 2010.

5.6.1. La “Renta de Inclusión Social”

La Ley Foral 1/2012, de 23 enero¹⁵³ modificada por Ley Foral 13/2014, de 18 de junio y por Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, nace para regular y actualizar la prestación de “Renta “Básica, a partir de las modificaciones denominada “Renta de Inclusión Social” (en adelante, RIS), cuyo objetivo va a ser establecer el derecho a una prestación económica junto a medidas de incorporación social, procesos y programas que procuren la incorporación al mercado laboral para prevenir la exclusión social de las personas (art. 1.1 Ley Foral 1/2012).

Los beneficiarios de la renta serán aquellas personas pertenecientes a unidades familiares que se encuentren en situación de exclusión social (art. 2.1) y que, con carácter general, cumplan una serie de requisitos como tener entre 18 y 65 años, haber residido, antes de la entrada en vigor de esta Ley Foral, más de diez años en la Comunidad Foral de Navarra, que los recursos económicos de la unidad familiar en el último semestre sean, en cómputo mensual, inferiores a la cuantía de la renta de inclusión social que le correspondería a la misma (salvo excepciones) o haber solicitado previamente, de cualquiera de las Administraciones Públicas competentes, toda prestación, pensión o subsidio al que pudieran tener derecho (art. 3.1). Aún así, la norma establece excepciones para aquellas familias en situación de necesidad que no logren cumplir con los objetivos (art. 3.2).

Debido a su carácter complementario y subsidiario, el importe de la prestación consiste en la cantidad necesaria para completar los recursos económicos de la unidad perceptora hasta alcanzar una suma que oscila entre el 100% del SMI hasta el 150% del SMI vigente en el momento, dependiendo del número de miembros que compongan dicha unidad familiar (art. 4). Decir también que la prestación será compatible con la percepción de cualquier otra, de conformidad con la normativa en que se regule (DA 4ª). Con carácter general, cada unidad familiar sólo podrá percibir una renta de inclusión social (art. 2.2).

La concesión de la RIS tendrá, con carácter general, una duración de doce meses, renovables por periodos similares hasta un máximo de treinta y seis meses, admitiéndose supuestos de renovación extraordinaria¹⁵⁴ (art. 5.1 y .2).

Las personas beneficiarias de la prestación de la renta de inclusión social deberán suscribir y cumplir el correspondiente acuerdo de incorporación donde se ejecutará un itinerario de inserción social o sociolaboral, dependiendo de las características, necesidades y posibilidades de las personas que componen la unidad familiar beneficiaria de la prestación y de los objetivos previstos en el acuerdo (art. 7).

También se dispuso que las personas que agotasen la prestación de la RIS tuviesen preferencia en la incorporación al empleo social protegido, al empleo directo activo o a cualesquier otra medida de inserción laboral y fomento del empleo que pongan en marcha las Administraciones para favorecer la empleabilidad de los sectores en riesgo de exclusión o en situación de exclusión (art. 7.9).

Además, como incentivo a la contratación directa de las personas que perciben la RIS, se establece destinar el importe máximo de la renta, a la entidad contratante (entidad local

¹⁵³ BON núm. 24, de 3 de febrero de 2012.

¹⁵⁴ La Orden Foral 58/2012, de 9 febrero, modificada por Orden Foral 193/2013, de 22 febrero reguló una serie de supuestos de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social cuando acontecían situaciones especiales.

pública, entidad privada sin ánimo de lucro o empresa), para la contratación laboral del beneficiario, por un período no inferior a seis meses y cuando dicha contratación suponga además un aumento neto de la plantilla (DA 3ª).

5.6.2. Programas de incorporación sociolaboral para excluidos sociales

El “Plan de Lucha contra la Exclusión Social” pretendía no sólo garantizar una renta mínima que permitiese a las personas afrontar su vida con dignidad, sino también la integración de políticas, objetivos, proyectos y actuaciones encaminadas a ese fin. También el “Plan de Empleo de Navarra”, incluía objetivos y compromisos referidos muy directamente a la inserción sociolaboral, tanto de las personas beneficiarias de garantía de ingresos, como de aquellas otras que, sin percibir esa garantía, se encuentren en situación de exclusión social.

El Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril¹⁵⁵ regulaba una serie de programas que tenían como fin la incorporación sociolaboral de personas en situación de exclusión social que hubiesen suscrito el acuerdo de incorporación sociolaboral en los términos establecidos en la RIS (art. 2.1). Con respecto al acuerdo se encuentran exceptuados de suscribirlo las personas mayores de 40 años, cuya situación de desempleo sea de, al menos, tres años y estén contratados por algún centro de inserción sociolaboral (art. 2.3). A continuación se describen los programas que incorpora el Decreto Foral:

El programa de “Ayudas para el empleo social protegido” consistía en prestaciones económicas para apoyar la realización de proyectos de interés colectivo y no lucrativo promovidos por Entidades Locales y entidades de iniciativa social, que impliquen la contratación laboral temporal de personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo (art. 5). La duración máxima de la contratación será de doce meses, con una jornada laboral de duración mínima de tres horas. En el tiempo de trabajo, se incluye el desarrollo de actividades formativas con un máximo del 15% del tiempo total del contrato [art. 8.1 b) y c)].

El programa de “Ayudas para la inserción laboral en empresas” consiste en una prestación económica para apoyar la contratación laboral temporal (mínimo de seis meses) o indefinida [art. 19.1 a)] de personas en situación de exclusión social por parte de empresas públicas o privadas, establecidas en la CA o Entidades Locales (art. 16). Este programa establecía un período máximo de subvención para cada trabajador de veinticuatro meses (art. 18.2) y con régimen, al menos, de media jornada [art. 19.1 b)]. Las personas contratadas deben haber suscrito, con anterioridad, un acuerdo de incorporación sociolaboral y no haber ocupado, en los tres años anteriores y durante un período superior a 18 meses, un puesto de trabajo mediante contrato subvencionado por el mismo programa (art. 19.2).

El programa de “Ayudas para proyectos de trabajo individual” pretende financiar la creación o consolidación de proyectos empresariales de personas en exclusión social en régimen de autónomo (art. 24). Para ser beneficiario, las personas en exclusión deben haber suscrito un acuerdo de incorporación sociolaboral y haber alcanzando un nivel de aptitudes y actitudes óptimas, durante el itinerario de inserción, que hagan viable el proyecto de trabajo (art. 25). Aún así, los beneficiarios deben disponer de medios económicos para

¹⁵⁵ BON núm. 71 de 7 de junio de 1999.

financiar al menos el 30% de la totalidad del presupuesto, siendo el 70% restante subvencionable (art. 26.1 c). La cuantía máxima a percibir puede llegar hasta el 150% del SMI anual vigente en el momento (art. 27.2).

5.6.3. Ayudas a los Centros de Inserción Sociolaboral

El Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, venía regulando, hasta su derogación¹⁵⁶, las ayudas económicas a los Centros de Inserción Sociolaboral para el desarrollo de programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión. Por ello, el Gobierno de Navarra en 2013 acordó autorizar al Servicio Navarro de Empleo la concesión, en régimen de evaluación individualizada, de subvenciones a los Centros de Inserción Sociolaboral, aprobando, para ello, la Resolución 573/2013, de 11 abril (modificada por la Resolución 2303/2014, de 4 de noviembre, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo) que regula las bases y aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a Centros de Inserción Sociolaboral¹⁵⁷, reconocidos en la Comunidad Foral de Navarra, para la contratación de personas en situación de exclusión social o riesgo de estarlo con el objeto de desarrollar, con ellos, itinerarios de inserción sociolaboral y servicios de intervención y acompañamiento que les procuren la incorporación a la empresa ordinaria (art. 1 Resolución 573/2013).

Los Centros de Inserción Sociolaboral desarrollarán y aplicarán itinerarios de inserción en los cuales, deberán proporcionar una actividad laboral remunerada, una formación profesional adecuada y una intervención o acompañamiento que permita su posterior inserción social y laboral. Las medidas de intervención y acompañamiento consistirán en un conjunto de servicios, prestaciones, tutoría, formación en el puesto de trabajo y habituación laboral y social encaminados a resolver los problemas específicos que pueden dificultar el normal desarrollo laboral en el centro de trabajo (art. 7).

El contrato de trabajo para la inserción sociolaboral será de duración determinada, sin que pueda ser superior a tres años, y la duración de la jornada laboral, igual o superior al 50% de la jornada completa. Si en el transcurso de los tres años, el trabajador finaliza su contrato por incorporación a la empresa ordinaria, y pasa posteriormente a la situación de desempleo o cese de actividad, podrá ser contratado de nuevo por los Centros de Inserción hasta el límite máximo señalado de tres años, siempre y cuando no haya finalizado su itinerario de incorporación sociolaboral (art. 5).

5.6.4. Ayudas a la contratación

También se han desarrollado una serie de ayudas que pretenden incentivar la contratación de personas en situación de exclusión social tanto por entidades privadas como públicas. De entre ellas podemos destacar, en los últimos años, la Orden Foral 50E/2015, de 3 de marzo¹⁵⁸, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a entidades locales destinadas a “Ayudas para

¹⁵⁶ El Decreto Foral 133/2012, de 28 diciembre derogó el Capítulo IV del Decreto Foral 130/1999, de 26-4-1999, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social (BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

¹⁵⁷ BON núm. 75, de 22 de abril de 2013.

¹⁵⁸ BON núm. 66, de 8 de abril de 2015.

Proyectos de Empleo Social Protegido” con el objeto de financiar “proyectos de interés colectivo y no lucrativo promovidos por entidades locales que impliquen la contratación temporal de personas en situación de exclusión social y que precisen de acompañamiento social para llevar a cabo un itinerario de inclusión” o la Resolución 1024/2012, de 3 de mayo¹⁵⁹, del Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se regula la concesión de subvenciones destinadas al pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social a las Entidades Locales y entidades sin ánimo de lucro de Navarra por la contratación de personas perceptoras de rentas de inclusión social o de ayudas para la incorporación sociolaboral, modificada por Resolución 1163/2012, de 25 mayo.

6. LAS ENTIDADES LOCALES Y LA POLÍTICA DE EMPLEO CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL. LA CIUDAD DE CÓRDOBA

En la configuración de las políticas de empleo, cada vez tiene mayor peso la dimensión local, ya sea por las directrices comunitarias que incide en el potenciamiento y aprovechamiento de los recursos endógenos tanto regionales como locales, o bien por razones económicas y de eficiencia que otorga la proximidad de las actuaciones con respecto a sus destinatarios¹⁶⁰.

6.1. Ámbito competencial

La Ley de Empleo señala en su art. 4 la importancia que supone la dimensión local para el diseño y modelo de gestión de las políticas de empleo, con la finalidad de ajustar dichas políticas “a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”. Claro que en esta afirmación, hay que tener en cuenta que quien asume la iniciativa en cuanto a la configuración jurídica de dichas políticas, es el Estado y, en menor medida, las CCAA, a tenor de los arts. 3, 13 y 17 de la LE¹⁶¹. El segundo párrafo del art. 4 alude a una posible colaboración de las corporaciones locales con los SSPPE de las CCAA para llevar a cabo la ejecución de los distintos programas y servicios de las políticas activas de empleo y en el tercer párrafo también se prevé la participación de las entidades locales en los procesos de concertación territorial de las políticas activas de empleo, con los órganos autonómicos.

A pesar de las múltiples referencias que se han venido haciendo desde las distintas instancias apostando por el involucramiento de lo local para hacer más efectivas las políticas de empleo contra la exclusión social, hay que constatar el margen de autonomía que tienen las corporaciones locales para actuar y llevar a cabo dichas políticas de empleo.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁶², (en adelante, LBRL) atribuye a los Ayuntamientos, “para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias”, la potestad para promover cualquier actividad y prestar todos aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de sus vecinos (art. 25.1). En concreción de las materias que pueden asumir con respecto al colectivo de excluidos

¹⁵⁹ BON núm. 92, de 16 de mayo de 2012.

¹⁶⁰ OLARTE ENCABO, S. (2008). *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La subjetivación de las Políticas Activas de Empleo*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 53-54.

¹⁶¹ AA.VV. (2011). *Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*. Tecnos, Madrid, pág. 83.

¹⁶² BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

sociales, se encuentra la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2 e)), añadiendo el apartado 3 que solo la Ley determinará las competencias municipales en estas materias “debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales...”. A pesar de este escaso margen competencial, el art. 27.3 c) de este texto legal nos dice que el Estado y las CCAA podrán delegar competencias en “prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer”.

Sin embargo, dicho esto, la reforma de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización de la Administración Local¹⁶³, permitió reconocer, a las corporaciones locales, la competencia de fomento del desarrollo económico y social y planificación estratégica del territorio. En esta línea se mueve también el art. 36.1 d) de la Ley 7/1985 con respecto a las Diputaciones Provinciales otorgándoles competencias en la cooperación para fomentar el desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio. Ambas disposiciones también encuentran apoyo competencial en el art. 137 CE, donde se establece que todas las Administraciones, en las que se organiza territorialmente el Estado, gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Por lo tanto, queda claro que en cuestiones de desarrollo económico y social, tanto Ayuntamientos como Diputaciones Provinciales tienen campo para la actuación propia, amén de la colaboración que lleven a cabo para la ejecución de programas pertenecientes a la Administración Autonómica y Central.

6.2. Medidas de acción local contra la exclusión social del Ayuntamiento de Córdoba

6.2.1. Los Pactos Locales de Empleo

Los Pactos Locales de Empleo (en adelante, PLE) son instrumentos que tienen una gran capacidad de articular medidas de políticas activas de empleo ya que son los propios afectados por la problemática local (agentes sociales locales, ciudadanos, asociaciones, empresas o instituciones) los involucrados en su desarrollo y contemplan una enorme capacidad de ajuste a las necesidades concretas del territorio, por lo que se convierten en una formidable arma para luchar contra la exclusión social.

Sin embargo, en la actualidad, la ciudad de Córdoba no dispone de ningún PLE en vigor. El último llevado a cabo fue el “II Pacto Local por el Empleo y el Fomento Empresarial de la Ciudad de Córdoba”¹⁶⁴ cuya vigencia se extendió del 1 de enero de 2008 hasta el 30 de junio de 2011. La falta de acuerdos para la creación de PLE parece denotar cierta dejadez, de los agentes involucrados, ante los problemas sociales y el desarrollo económico de los municipios.

6.2.2. Ejecución del “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía”

¹⁶³ BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

¹⁶⁴ Consultado el día 22-09-2016. Disponible en: <http://www.imdeec.es/articulo.php?idart=27>

Encontrando justificación en la situación de extrema precariedad que sufren muchas familias cordobesas y con un número creciente de personas en exclusión social o en riesgo de estarlo, el Ayuntamiento de Córdoba solicitó a la Junta de Andalucía su participación en el “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía”, regulado en el Decreto 8/2014, de 10 de junio, prorrogado por la Orden 24 de abril de 2016, acordando la aplicación del Programa mediante Decreto de la Delegación de Servicios Sociales N° 05083 de aplicación del “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación en Andalucía”, de 8 de junio de 2016¹⁶⁵.

Dicho Programa propone la contratación de personas en situación de exclusión social por el Ayuntamiento de Córdoba mediante subvenciones otorgadas por el Gobierno de la Junta de Andalucía. Las características del Programa se definieron en su momento a la hora de analizar las medidas socioeconómicas de la CA de Andalucía, por lo que el papel del Ayuntamiento cordobés es de colaborador en la ejecución y aplicación de un programa propio de la Junta de Andalucía.

Los beneficiarios deben reunir los siguientes requisitos: pertenecer a una unidad familiar en riesgo o en situación de exclusión social, encontrarse empadronado en el mismo domicilio tanto el solicitante como los miembros de la unidad familiar, al menos, un año antes a la presentación de esta solicitud en un municipio de la CA de Andalucía, no haber trabajado más de 90 días en el año anterior, estar inscrito en los SSPPE como demandante de empleo y carecer de rentas en una cuantía que oscila según el número de miembros de la unidad familiar, teniendo el IPREM como baremo base.

6.2.3. El “Plan Municipal de Inclusión Activa 2016”

Ante la falta de recursos existentes por los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Córdoba para responder de forma eficaz a las demandas de necesidades sociales, la Junta de Gobierno Local aprobó encomendar a SADECO la gestión para el desarrollo del Eje de Inclusión Activa correspondiente al ejercicio 2016 para personas en riesgo de exclusión social con formación básica que presenten dificultades para acceder al mercado laboral. El 2 de junio de 2016, la Delegación de Servicios sociales aprueba el Protocolo de Actuación para la Derivación al “Plan Municipal de Inclusión Activa 2016” mediante Decreto N° 04969¹⁶⁶.

El “Plan Municipal de Inclusión Activa 2016” permite, a través de una encomienda, a la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba, S.A. (SADECO, S.A., empresa municipal público-privada) llevar a cabo “el desarrollo de un eje de inclusión activa para personas en riesgo de exclusión social, con formación básica, que presenten dificultades para acceder al mercado laboral”. Dicho Plan sigue las directrices del PNAIS 2013-2016 establecidas, en concreto, en su *Objetivo estratégico 1*: “Impulsar la inclusión a través del empleo de las personas más vulnerables”, que, a su vez, sigue las pautas que marcaron tanto la EE2020¹⁶⁷ como el Consejo de la Unión Europea¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Publicado en BOP de Córdoba, núm. 111, de 13 de junio.

¹⁶⁶ Publicado en BOP de Córdoba, núm. 107, de 7 de junio de 2016.

¹⁶⁷ Reducir antes de 2020, en al menos 20 millones las personas que en la UE están en riesgo de pobreza y exclusión social.

¹⁶⁸ El Consejo de la Unión Europea aconseja al Gobierno de España: “Adoptar y aplicar las medidas necesarias para reducir el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social reforzando las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, con el fin de aumentar la

El Plan consiste básicamente en la realización de contrataciones laborales, por parte de la empresa SADECO, S.A., de seis meses de duración en régimen de media jornada para el desarrollo de trabajos de limpieza, mantenimiento, mejora y conservación de diferentes barrios de la ciudad. El acceso al derecho de la contratación pasa por el cumplimiento de los siguientes requisitos: tener edad legal para trabajar, pertenecer a una unidad familiar en riesgo o en situación de exclusión social, encontrarse todos los miembros de la unidad familiar empadronados en el término municipal, al menos, desde el 1 de abril de 2015, estar inscrito en los SSPPE como demandante de empleo y carecer de rentas en una cuantía que oscila según el número de miembros de la unidad familiar, teniendo el IPREM como baremo base.

6.3. El “Programa Provincial de Empleo Social 2016”

El “Programa de Empleo Social 2016” se lleva a cabo por el Instituto Provincial de Bienestar Social de la Diputación de Córdoba¹⁶⁹, cuyos inicios se remontan al año 1997 y se mantiene en la actualidad. Surge como un instrumento propio de colaboración con los Ayuntamientos para la inserción sociolaboral de aquellas personas que tienen dificultades para acceder al mercado laboral.

Con carácter general, los destinatarios de este Programa serán hogares en situación de riesgo o exclusión social con ingresos inferiores al IPREM del año en curso, con personas en situación de desempleo y con índices bajos de empleabilidad, que no pueden hacer frente a gastos derivados de la vivienda y otros colectivos que sean incorporados al Programa fruto de las evaluaciones que se lleven a cabo. Los Ayuntamientos serán los beneficiarios cofinanciadores del Programa que se ejecutará a través de “subvenciones directas de carácter excepcional”¹⁷⁰. La duración de los contratos oscilará entre 1 y 12 meses. Para los contratos que no superen los 3 meses, la cuantía que subvenciona el Programa es del SMI mensual vigente para el régimen de jornada completa. A partir del cuarto mes se va reduciendo la cantidad subvencionable en relación con la mayor duración del contrato. Esta medida parece que va enfocada a que no se acapare la contratación por ningún destinatario más allá de los tres meses y si así fuere, el gasto deberá correr a cargo de la entidad contratante. No se podrá realizar más de un contrato por beneficiario y año a excepción de una única prórroga del contrato inicial no superior a 3 meses. Con carácter excepcional, el contrato podrá tener una duración inferior al mes, pero nunca a 15 días.

6.4. Las cláusulas sociales en las Entidades Locales

Las cláusulas sociales son medidas de amplio espectro tipológico que, incorporadas en los pliegos de cláusulas administrativas que regulan la concesión de servicios de las Corporaciones Locales, permiten favorecer la concesión administrativa a aquellas empresas

empleabilidad de las personas con menor acceso al mercado de trabajo, y mejorando el objetivo, la adecuación, la eficiencia y la eficacia de las medidas de apoyo, incluidos servicios de ayuda de calidad a las familias”. (Recomendación 6, DOUE C 217/81, de 30 de julio de 2013).

¹⁶⁹ Consultado el día 22-09-2016. Disponible en: <http://www.ipbscordoba.es/inclusion-social/empleo-social>

¹⁷⁰ Dicho régimen se regula en el artículo 22. c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en el artículo 6 del Plan Estratégico de Subvenciones 2016-2019 del Instituto Provincial de Bienestar Social, aprobado por Consejo Rector el pasado 28 de enero de 2016.

licitadoras que incorporen derechos sociales a favor de los trabajadores, en este caso, la integración laboral de personas en riesgo o en situación de exclusión social.

Aun siendo una medida que pertenece al ámbito del Derecho Administrativo y no al Laboral, el hecho de contribuir a la socialización del colectivo de excluidos a través del empleo es justificación suficiente para traerla a colación en el análisis territorial de la Administración Local cordobesa, mostrándose, además, como ejemplo más, de la diversidad de ámbitos a los que las Entidades Locales tienen que recurrir para procurar la integración laboral de estos colectivos desfavorecidos. Su regulación principal se produce a través de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE¹⁷¹, que impulsa a los Estados miembros a arbitrar los mecanismos para lograr la integración de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación pública, y por el RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁷², donde se establece la posibilidad de que los órganos contratantes establezcan una serie de condiciones de tipo social, siempre que sean compatibles con el Derecho Comunitario, durante todo el procedimiento que conlleva la concesión administrativa.

6.4.1. Las cláusulas sociales en el Ayuntamiento de Córdoba

El Ayuntamiento de Córdoba aprobó, el pasado 19 de febrero de 2016, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se aprueban las “Instrucciones para la inclusión de cláusulas y criterios sociales y medioambientales en la contratación del Ayuntamiento de Córdoba”¹⁷³. En dicho acuerdo se pone de manifiesto la intención de conseguir una regulación mucho más amplia que la llevada a cabo por acuerdos anteriores. Si bien hay que advertir, que dicho acuerdo manifiesta al mismo tiempo la necesidad de ponderar muchas de las cláusulas establecidas por el correspondiente servicio gestor en el momento de redactar el correspondiente pliego de cláusulas, ya que la determinación de ellas para su inclusión en la totalidad de los pliegos administrativos conllevaría la imposibilidad de su cumplimiento en muchos casos o, incluso su no adecuación a la legalidad, advirtiendo que resulta conveniente y necesario estudiar caso por caso el pliego a remitir y la tipología de cláusula a incluir.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al favorecimiento de la inserción laboral de personas en riesgo o en situación de exclusión, destacamos las siguientes cláusulas sociales: la reserva de un porcentaje anual de cuota de mercado a favor de las empresas de inserción, exigencia a la empresa licitadora de la contratación de personas en situación o en riesgo de exclusión social o la valoración de proyectos de inserción sociolaboral de personas en riesgo o en situación de exclusión social.

6.4.2. Las cláusulas sociales en la Diputación de Córdoba

¹⁷¹ DOUE L 94/65, de 28 de marzo de 2014.

¹⁷² BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

¹⁷³ Acuerdo 127/16. Consultado el día 04-09-2016. Un extracto del acuerdo aparece en la siguiente dirección: <http://mezquita.ayuncordoba.es/actas/geocweb.nsf> Para conseguir el texto completo, hay que ponerse en contacto con el propio Ayuntamiento de Córdoba.

Al examinar los pliegos de cláusulas administrativas en las concesiones administrativas llevadas a cabo por la Diputación de Córdoba hemos detectado una falta de incorporación de cláusulas sociales que puedan favorecer, de algún modo, la integración laboral de los colectivos de personas en riesgo o en situación de exclusión social, objeto de estudio en este trabajo. En este sentido, solo se reflejan una serie de obligaciones de tipo social en cuanto al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia laboral, de Seguridad Social, de seguridad y salud y protección del medio ambiente y cualquier otra que le impongan las disposiciones vigentes, por lo que el licitador está obligado a disponer las medidas exigidas por tales disposiciones¹⁷⁴.

7. CONCLUSIÓN FINAL Y PROPUESTAS

7.1. Conclusión final

El fenómeno de la exclusión social se articula como un proceso que va privando a los individuos de derechos sociales básicos hasta situarlos más allá de los límites que marcan la integración social. El carácter multidimensional del concepto queda reflejado a través de la existencia de tres ejes principales de exclusión: el económico, el político y el social/relacional. La ausencia de trabajo o la precarización de las condiciones laborales (eje económico) se consideran factores decisivos que inciden de manera importante en el proceso de exclusión, limitando el acceso del individuo a determinados bienes vitales (vivienda, alimentación, educación, relaciones personales normalizadas, etc.) e impidiendo el desarrollo de una vida socialmente reconocida y, por tanto, aceptada.

El papel decisivo de la política de empleo se materializa al configurarse como una de las herramientas políticas que puede afectar de manera positiva al eje económico de exclusión por su incidencia en la generación de empleo de calidad, en la protección social de las situaciones de desempleo o en el diseño y ejecución de procesos de inserción laboral.

En el ámbito europeo, el problema de la exclusión social, se viene tratando desde finales de los años 80, pero no fue hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam cuando se incluye por primera vez, en un Tratado, el objetivo de luchar contra la exclusión social poniéndose de manifiesto el Método Abierto de Coordinación como mecanismo elegido para llevar a la práctica, por parte de los Estados miembros, las directrices europeas. La Estrategia de Lisboa 2000, tenía como objetivo posicionar a Europa como la economía más competitiva y dinámica a nivel mundial. Para ello, moderniza el Modelo Social Europeo creando un nuevo Método Abierto de Coordinación Social y dota de un carácter transversal, la lucha contra la exclusión social para insertarla en el resto de políticas públicas. En la “Agenda de Política Social” para los años 2000-2005 se ponía de manifiesto la importancia de la participación, de todos los niveles institucionales de la sociedad en la lucha contra la exclusión social. En base a los escasos resultados obtenidos por las estrategias de activación y por las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en el año 2010 se crea la “Estrategia Europa 2020” donde se plantea el objetivo de intentar que 20 millones de personas dejen de estar en riesgo de pobreza para el año 2020. Para adaptar los objetivos de EE2020, la Comisión Europea establece siete iniciativas emblemáticas entre las que se encontraba la “Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social” cuya finalidad

¹⁷⁴ Véanse los Pliegos de cláusulas administrativas que operan de manera general en cualquier tipo de concesión administrativa en la siguiente dirección (consultado el 15-09-2016): <http://aplicaciones.dipucordoba.es/contratacion/>

era la de crear un compromiso conjunto de los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas de la sociedad civil para combatir la pobreza y la exclusión social, basándose en el crecimiento y en el empleo. Ante el evidente fracaso de las políticas europeas que se pone de manifiesto en el continuo crecimiento del número de personas en riesgo de pobreza en Europa, en 2013, la Comisión insiste en seguir marcando directrices a los Estados miembros para simplificar y mejorar la orientación de los sistemas sociales, reforzar la inclusión activa y garantizar una inversión en capital humano. En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo aprueban un “Fondo de Ayuda Europea” para las personas más desfavorecidas destinado a la asistencia social en combinación con medidas de inclusión social.

Los instrumentos que el Estado español utiliza para integrar las directrices europeas son los Planes Nacionales de Reformas, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, la Estrategia Española de Activación para el Empleo y los Planes Anuales de Políticas de Empleo. Los PNR son los instrumentos a través de los cuáles las instituciones europeas comprueban la incorporación de los objetivos marcados por la EE2020 a las políticas nacionales de los Estados miembros. En ellos se fijan los objetivos, las medidas, los plazos, la competencia y la dotación presupuestaria necesaria para llevarlos a cabo. Sin embargo, el estudio constata como, a lo largo de los últimos años, se ha venido repitiendo anualmente advertencias al Gobierno español para que mejore la empleabilidad de los grupos vulnerables y se pongan en marcha medidas adecuadas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, prueba evidente de la escasa eficacia de las medidas adoptadas contra la exclusión social, por parte de los ejecutivos españoles. El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España es un instrumento que trata de definir acciones específicas para luchar contra la exclusión social a nivel estatal. En el último plan, aprobado para el periodo 2013-2016, se establecen dos objetivos estratégicos principales: el primero trata de impulsar la inclusión activa a través del empleo, contando, para ello, con la puesta en marcha de itinerarios personalizados de inserción, reforzando la formación, incentivando la contratación, reforzando la cooperación entre los Servicios Públicos de Empleo y los Servicios Sociales Públicos, apoyando a las empresas de economía social y, en concreto, a las empresas de inserción, para facilitar la incorporación de personas excluidas al mercado ordinario de trabajo, fomentando la orientación y la intermediación laboral y potenciando la colaboración público-privada con la presencia de agencias de intermediación y las entidades del Tercer Sector. El segundo objetivo trata de garantizar un sistema de prestaciones que sirva de apoyo económico, no sólo para cubrir las necesidades básicas de las personas más vulnerables que carecen de recursos sino también para llevar a cabo un apoyo básico que sostenga los procesos de la inclusión activa. Tanto la “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016” como el Plan Anual de Política de Empleo forman parte de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo. En la Estrategia se establecen una serie de objetivos que alientan la esperanza por la lucha contra la exclusión social como son la promoción de una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción o el fomento a la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, pero, como se puede comprobar, sin establecer un marcado propósito sobre el colectivo de excluidos sociales. En cuanto al PAPE 2016, a la hora de concretar las líneas de actuación marcada por la Estrategia a través de los programas y servicios, tampoco establece de manera directa elementos que traten de paliar las situaciones de exclusión social a nivel estatal, relegando dicha responsabilidad a las CCAA a través de los programas propios.

En el análisis de las medidas estatales de política de empleo a favor de la inclusión laboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social, tenemos que destacar, en primer lugar, el importante papel que desarrollan las empresas de inserción, posicionándose quizá, como el instrumento más completo para lograr la integración en el mercado ordinario de trabajo de las personas pertenecientes a este colectivo. Con respecto al análisis propuesto en el estudio, se sugiere una serie de cuestiones que podrían mejorar la relación laboral y propiciar una mayor protección a los trabajadores en inserción. Con respecto a esta cuestión destacamos las que, a nuestro juicio requieren una mayor atención como, por ejemplo, establecer unos criterios básicos en el desarrollo de los procesos de inserción, a seguir por cualquier empresa de inserción, que garanticen una eficacia general a través de unos procesos estandarizados, con independencia de la correspondiente adecuación que se haga de las acciones particulares a razón de las circunstancias personales del trabajador. Con ello, se evitaría dar pie a que cada EI aplicase distintos métodos en los itinerarios de inserción personalizados, según su propio interés o entendimiento. Otra cuestión a tener en cuenta es como el art. 2.1 de la Ley 44/2007 pone obstáculos a las personas en exclusión social para poder ser contratadas en inserción, estableciendo una lista de colectivos privilegiados, negando la posibilidad de acceder a un itinerario de inserción y a un empleo a cualquier otra persona en exclusión que no pertenezca a alguno de estos colectivos. Si el objeto de las EI es integrar laboralmente a las personas en situación de exclusión social, la Ley debería de procurar el acceso a la contratación a cualquier persona clasificada como excluida social por los Servicios Sociales Públicos correspondientes.

Por el contrario, se alaban otras cuestiones donde la Ley proporciona protección al trabajador. En materia de permisos, la concesión para asistir a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación o readaptación profesionales o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario de inserción personalizado. En materia de extinciones contractuales, la Ley ampara al trabajador frente a las causas de despido de los arts. 54.2 f) y 52 d) del TRLET. Aun así, podría haberse tenido también en cuenta las situaciones de ineptitud del trabajador y falta de adaptación recogidas como causa de despido objetivo en el art. 52 a) y b) TRLET, situaciones que pueden fácilmente darse en personas en situación de exclusión social. Otra cuestión importante es el intenso control y vigilancia que ejerce la Administración Pública sobre la relación laboral a lo largo de toda la estancia del trabajador en inserción, en pos de una necesaria mayor protección que sea capaz de amparar a la parte más débil de la relación contractual donde, en los de exclusión social, el grado de debilidad es mucho mayor.

La política de bonificaciones a las cuotas de Seguridad Social para incentivar la contratación de determinados colectivos desfavorecidos como es el caso de los excluidos sociales sigue siendo un instrumento clave de las políticas de empleo. A pesar de las críticas que pueden suscitar en cuanto a su efectividad como medida incentivadora de la contratación, creemos que, cuando dicha medida se destina a incentivar la contratación de colectivos desfavorecidos, en general, y en situación de exclusión social, en particular, ayuda a compensar la desventaja competitiva que supone su contratación en comparación con un trabajador formado y capacitado profesionalmente.

Con respecto al “Programa RAI”, el “Plan PREPARA”, el subsidio por desempleo y el “Programa de Activación para el Empleo”, lo primero que hay que decir es que ninguno se consagra como medida pensada para incorporar al mercado de trabajo a personas en riesgo o en situación de exclusión social, entre otras cosas, porque no se ha optado por incluir al colectivo de excluidos sociales como beneficiarios especiales de ellas. Cuestión que llama la atención cuando la escasez de instrumentos de política de empleo destinados a la inclusión

laboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social, en el ámbito estatal, es claramente manifiesta. En este sentido, se detecta quizá una falta de implicación y voluntad, por parte del legislador, en la toma de medidas que favorezcan esta inclusión laboral. Otra cuestión que llama la atención y que afecta de manera común a estos programas es que la duración de los mismos se haya establecida en base a un criterio temporal que se desentiende de si la propia situación del beneficiario mejora, se mantiene o ha empeorado. En el caso de que las situaciones personales o familiares no mejoren durante la permanencia en el programa, los beneficiarios no pueden mantener la ayuda lo que implica una prolongación, sin más, de la situación desfavorable, pero no contribuye a mejorarla. Por el contrario, un aspecto positivo de los mismos es que en todos ellos, junto con la prestación económica (política pasiva de empleo), se debe de suscribir un compromiso de actividad que integra una serie de acciones de integración laboral (política activa de empleo). Siguiendo esta línea de virtudes queremos destacar la compatibilidad que ofrece el Programa RAI de disfrutar de una parte de la renta (25%) con la realización de un trabajo por un periodo máximo de 180 días. En sentido parecido, el “Programa de Activación por el Empleo” ofrece un incentivo empresarial al permitir un ahorro de los costes salariales por la cuantía de la renta durante un plazo de tiempo máximo de 5 meses, cuando se contrate a beneficiarios del Programa.

En relación con los programas y medidas de inclusión sociolaboral desarrollados por las CCAA, se extrae que la propuesta andaluza para luchar contra la exclusión social destaca tanto por la escasez de medidas como por el bajo nivel de protección ofrecido, poniéndose de manifiesto un escaso interés por diseñar medidas con una verdadera vocación de lucha contra la exclusión social. Con respecto al “Ingreso Mínimo de Solidaridad”, la cantidad que ofrece a sus beneficiarios es irrisoria (62% del SMI, incrementado en un 8% por cada miembro). Su vínculo con el programa de inserción laboral queda desvirtuado y la duración del programa no tiene en cuenta el mantenimiento de las circunstancias desfavorables. Además no tiene en cuenta al colectivo de excluidos sociales. Si se compara con otras rentas como la “Renta de Garantía de Ingresos” vasca o la “Renta de Inclusión Social” navarra vemos que la cuantía, en estos programas es mucho mayor, pudiendo llegar hasta el 125% del SMI para familias con solo 3 miembros en la RGI o al 150% en la RIS. Por su parte, los Convenios de Inclusión se postulan como una herramienta básica y fundamental para cubrir el objeto último de la prestación que no debe ser otro que la inserción laboral del beneficiario, con un proceso de inserción totalmente adaptado al beneficiario y su duración está vinculada al mantenimiento de las circunstancias desfavorables. Bien es cierto que la RGI no establece como uno de los requisitos estar en situación de exclusión social como sí lo hacen otras como la RIS Navarra o el “Ingreso Aragonés de Inserción”.

Otra medida andaluza desarrollada de manera parcial, ha sido el apoyo a las empresas de inserción a través de subvenciones económicas. Decimos de manera parcial porque el “Programa extraordinario de inserción sociolaboral” solo beneficia a la contratación de excluidos sociales beneficiarios del IMS, por lo que denota un carácter restrictivo al compararlo con programas de otras CCAA. Hay que tener en cuenta que estas empresas tienen que competir con otras de su mismo sector pero con el lastre de que su objeto social es la inserción de personas en situación de exclusión social cuando sus competidores persiguen obtener el máximo de beneficio económico. Frente a esto, ponemos el ejemplo de la CA de Aragón con el desarrollo de su programa ARINSER que financia muchos aspectos del desarrollo propio de la actividad de las empresas de inserción y de sus promotoras, como son la contratación de personal, estudios de viabilidad de mercado o la inserción de los trabajadores en el mercado ordinario.

En cuanto a las medidas que fomentan la contratación, tenemos que decir que los programas propuestos por la CA de Andalucía adolecen, por un lado, de no procurar el acceso total a cualquier persona en situación de exclusión social como ocurre con el programa de “Experiencias profesionales para el empleo” (excluidos los que no hayan trabajado nunca). Por otro lado, el “Programa extraordinario de Ayuda a la Contratación en Andalucía” resulta poco efectivo debido a su escasa duración (máximo tres meses). Llevando de nuevo el análisis a la comparativa, destacamos el esfuerzo realizado por otras CCAA como la de Madrid con la aprobación reciente del Acuerdo de 18 de julio de este mismo año donde se pretende fomentar, bajo el régimen de subvenciones, la contratación de excluidos sociales por empresas ordinarias o las ayudas que propone la CA de Aragón para insertar a los trabajadores en exclusión, provenientes de una EI, en el mercado ordinario de trabajo o las “Ayudas para el empleo social protegido” de la CA de Navarra, destinadas a financiar la contratación de excluidos sociales por empresas sin ánimo de lucro y entidades públicas por duraciones máximas de 12 meses, lapso de tiempo bastante interesante para que una persona tenga la posibilidad de integrarse dentro del mercado de trabajo. También la CA de Navarra ha desarrollado las “Ayudas para la inserción laboral en empresas”, tanto público como privadas financiando la contratación indefinida y temporal por periodos mínimos de 6 meses.

Una vez realizado el análisis comparativo queremos resaltar ciertas medidas, puestas en marcha por algunas CCAA, que por su contribución a luchar para el favorecimiento de la integración laboral de personas en riesgo o en situación de exclusión social, podrían ser ejemplos a seguir por el resto del espectro autonómico:

1. El “Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón” cuyo objeto es cualificar profesionalmente a los trabajadores en exclusión social a través de acciones formativas, de prácticas en empresas y de orientación.
2. La creación de centros especiales de inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social, como los propuestos en la CA de Navarra, donde se desarrollan itinerarios de inserción sociolaboral junto con servicios de intervención y acompañamiento con el objeto de satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión que dificultan a la persona un normal desarrollo en un centro de trabajo ordinario.
3. Otra medida a tener en cuenta, solo puesta en marcha por la CA del País Vasco, ha sido la promoción y apuesta que se ha hecho recientemente en 2016 por las empresas del Tercer Sector, impulsando la colaboración entre ellas y entre el sector público y el privado para promover su mayor intervención en la integración sociolaboral de cualquier colectivo con dificultades.

Por último, dentro del margen competencial que proporciona el desarrollo económico y social las entidades locales, en Córdoba, se realizan una serie de programas como son la ejecución del “Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía” promovido por la Comunidad Autónoma, el “Plan Municipal de Inclusión Activa 2016”, llevados a cabo ambos por el Ayuntamiento de Córdoba, y el “Programa Provincial de Empleo Social 2016” puesto en marcha por la Diputación Provincial de Córdoba a través del Instituto Provincial de Bienestar Social. Sin embargo, una de las acciones más interesantes a nivel local, por la implicación social colectiva que supone, en pos de un desarrollo económico y social de la ciudad son los Planes Locales de Empleo y que, lamentablemente en la actualidad, no existe ninguno. También hay que destacar el papel importante que desempeñan las cláusulas sociales en las concesiones administrativas, donde

el Ayuntamiento de Córdoba, a diferencia de Diputación sí ha hecho una mayor apuesta a favor de la inclusión laboral de las personas en riesgo o en situación de exclusión social.

7.2. Propuestas

1. En primer lugar, sería interesante replantear un debate europeo sobre los factores estructurales que forman parte del actual modelo socioeconómico y su conveniencia de seguir apostando por unas políticas económicas-laborales (condiciones de trabajo, reparto equitativo de la riqueza, integración social de los inmigrantes, etc.), insolidarias y donde los aspectos sociales no son prioridad para los gobiernos. De ahí que las políticas y recomendaciones propuestas desde el ámbito comunitario tengan un impacto muy reducido en el control de la pobreza y la exclusión social en Europa.
2. A nivel estatal, sería conveniente realizar un mayor esfuerzo desde el poder ejecutivo por alcanzar un mayor grado de protección frente a las situaciones de riesgo o exclusión social, bien articulando nuevas medidas como programas especiales de inserción laboral de carácter formativo (tanto en el ámbito educacional como profesional) y orientativo con acciones de búsqueda de empleo que se postulen como la antesala idónea para acceder al mercado de trabajo ordinario, o bien enfocando las ya existentes para que amplíen su cobertura a los colectivos de excluidos sociales.
3. Se debería seguir e, incluso, incrementar, dado el caso, las políticas de apoyo económico a las empresas de inserción (incentivos fiscales, bonificaciones a la Seguridad Social, subvenciones, etc.), habida cuenta del difícil hándicap que supone competir, en un mercado económico normalizado, asumiendo el mayor gasto que supone la contratación de personas desprovistas, en la mayoría de los casos, de hábitos laborales y no digamos ya de capacidades o cualificaciones profesionales.
4. Una cuestión importante y que viene siendo propuesta reiterada por las instancias europeas, es el fomento de la implicación de la sociedad civil para el acometimiento de esta problemática y, en concreto, las empresas pertenecientes al Tercer Sector, debido al grado de implicación y de proximidad a la casuística concreta que presenta la exclusión social. Dichas entidades sociales cumplen con una función primordial en cuanto a dar cobertura social a personas fuera del sistema, por lo que, una mejora en las dotaciones económicas, el potenciar la ejecución de sus programas o que sean parte indispensable en el proceso de diseño de planes y proyectos de inserción laboral, deberían ser cuestiones que las Administraciones Públicas deberían de integrar en sus políticas públicas.
5. En el ámbito local es fundamental que se activen iniciativas donde los Ayuntamientos junto con la sociedad civil diseñen planes, medidas y acciones que planteen soluciones reales a la difícil situación de las familias que se encuentren en situación de exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2011). *Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo)*. Tecnos, Madrid.

AA.VV. (2005). *Políticas sociolaborales*. Tecnos, 3ª Edición, Madrid.

CASTELLS OLIVÁN, M. (2001). *La era de la información. Fin de milenio*. Vol. 3, Alianza Editorial, Madrid.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Agenda de política social. COM (2000) 379 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020. COM (2013) 83 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial. COM (2010) 758 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. (COM (2007) 620 final).

DECISIÓN DEL CONSEJO. Relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza. (85/8/CEE). DOCE L 2/24.

DECISIÓN DEL CONSEJO. Sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2014. 2014/322/UE. DOUE L 165/49.

DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO. Por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. 50/2002/CE. DOUE L 10.

ESTIVILL PASCUAL, J. (2003). *La lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. OIT, Ginebra.

GARCÍA QUIÑONES, J.C. (2015). *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*. Reus, Madrid.

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL, FUNDACIÓN UNIVERSITARIA. (2009). *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Conserjería De Empleo, Sevilla.

JIMÉNEZ RAMÍREZ, M. (2008). “Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo”. *Estudios Pedagógicos*. Nº 1. Págs. 173-186.

INFORMES OIT Nº 80. (2008). *Protección e inclusión social: experiencias y políticas*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

MENDOZA MORENO, D. (2010). *Situación actual y retos del régimen jurídico del trabajo de personas en situación de exclusión social y con discapacidad en España*. Fundación Aequitas, Madrid.

NAVARRO, F., y COSTA, A. (2012). “Reformas laborales y políticas de empleo”. *Revista de Derecho Social*, núm. 60, págs. 13-32.

OLARTE ENCABO, S. (2008). *Políticas de Empleo y Colectivos con Especiales Dificultades. La subjetivación de las Políticas Activas de Empleo*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

PÉREZ, M., SÁEZ, H., y TRUJILLO, M. (2002). *Pobreza y exclusión social en Andalucía*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), Córdoba.

PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO. BOE núm. 210, de 31 de agosto de 2016.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO. Relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014). (2011/C 212/01). DOUE C 212/1.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO. Sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. (2012/C 219/24). DOUE C 219/81.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO. Relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016. (2013/C 217/20). DOUE C 217/81

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO. Relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014. (2014/C 247/08). DOUE C 247/35.

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN. Sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo. (COM (2008) 867 CE). DOCE L 307.

REDONDO TORONJO, D. (2008). “Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones”. *XI Jornadas de Economía Crítica*, 27, págs. 1-27.

RODRÍGUEZ CRESPO, M. J. (2015). “La política europea de inclusión social”. *Unión Europea Aranzadi*. Nº. 6, págs. 29-41.

ROQUETAS BUJ, R (Dir.) y RODRÍGUEZ PASTOR, G.E. (Coord.)... *et alia.* (2015). *Crisis económica y medidas ante el desempleo*. Tirant lo Blanch, Valencia.

SAN MARTIN MAZZUCCONI, C (Coord.)... *et alia.* (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico*. Dykinson, Madrid.

SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. (2005). “Excluidos sociales: empleo y protección social”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Nº 59, págs. 171-190.

SELMA PENALVA, A. (2013). *Marco Normativo de las políticas sociolaborales. La protección jurídico-social de los colectivos especialmente vulnerables*. Universidad de Murcia, Murcia.

SUBIRATS, HUMET, J. (Dir.)... *et alia.* (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección de estudios sociales, núm. 16. Fundación “La Caixa”, Barcelona.

TEROL BECERRA, M.J. (Dir.). (2009). *II Foro Andaluz de los Derechos Sociales. Pobreza y Exclusión*. Tirant lo Blanch, Valencia.

VALECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C. (2008). *Empresas de inserción y mercado de trabajos inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*. Comares, Granada.

Recursos digitales:

CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO. JUNTA DE ANDALUCÍA. *Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad*. Disponible en:
www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/areas/economia/planificacion.html

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA. Conclusiones de la Presidencia. Marzo del 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

CONSEJO EUROPEO DE NIZA. Conclusiones de la Presidencia. Diciembre de 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm

DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES. GOBIERNO VASCO. *Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016*. Disponible en:
http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/plan_inclusion.pdf

EUROSTAT. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat>

FAEDEI y AERESS. (2014). *El acompañamiento en las empresas de inserción*. Disponible en: <http://www.aeress.org/Documentacion/Informes-y-estudios>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Disponible en: <http://www.ine.es/>

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. Disponible en:

http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Disponible en:
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1::NO:RP::>

Normativa utilizada:

Internacional:

CONVENIO N°122 SOBRE POLÍTICA DE EMPLEO, (1964). Organización Internacional del Trabajo.

CONVENIO N° 168 SOBRE EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO, (1988). Organización Internacional del Trabajo.

RECOMENDACIÓN N° 176 SOBRE EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO, (1988). Organización Internacional del Trabajo.

RECOMENDACIÓN N° 189 SOBRE LA CREACIÓN DE EMPLEOS EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, (1998). Organización Internacional del Trabajo.

Unión Europea:

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. DOCE C 325/33.

TRATADO DE ÁMSTERDAM POR EL QUE SE MODIFICAN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DETERMINADOS ACTOS CONEXOS, FIRMADO EN AMSTERDAM EL 2 DE OCTUBRE DE 1997. DOCE C 340.

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. DOUE C 326/47.

REGLAMENTO (CE) N° 1466/97 DEL CONSEJO de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. DOUE N° L 209/1.

REGLAMENTO (UE) N° 223/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 11 de marzo, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas. DOUE L72/1.

DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE L 94/65, de 28 de marzo de 2014. DOUE L 94/65.

Ámbito Estatal:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. BOE núm., 311, de 29 de diciembre de 1978.

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

LEY 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización de la Administración Local. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

LEY 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

LEY 44/2007, de 13 de diciembre, que regula el régimen de las empresas de inserción. BOE, núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

LEY 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE, núm. 162, de 7 de julio de 2012.

LEY 31/2015, de 9 de septiembre, que modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. BOE, núm. 217, de 10 de septiembre de 2015.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

REAL DECRETO-LEY 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. BOE núm. 204, de 25 de agosto de 2012.

REAL DECRETO-LEY 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. BOE núm. 23, de 26 de enero de 2013.

REAL DECRETO-LEY 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. BOE núm. 307, de 20 de diciembre de 2014.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

REAL DECRETO 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos. BOE núm. 85, de 9 de abril de 1998.

REAL DECRETO 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada. BOE núm. 7, de 8 de enero de 1998.

REAL DECRETO 1396/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el Programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. BOE, núm. 290, de 5 de diciembre de 2006.

REAL DECRETO 751/2014, de 5 de septiembre. BOE, Núm. 231, de 23 de septiembre.

Ámbito Autonómico:

Andalucía:

DECRETO-LEY 8/2013, de 28 de mayo, de medidas de creación de empleo y fomento del emprendimiento. BOJA, núm. 105, de 31 mayo de 2013.

DECRETO-LEY DE LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. BOJA, núm. 13, de 13 de junio de 2014.

DECRETO-LEY DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES 11/2014, de 7 de octubre, Modifica los Decretos-leyes 8/2014, de 10-6-2014 (LAN 2014\199), 6/2014, de 29-4-2014 (LAN 2014\149), y 9/2014, de 15-7-2014 (LAN 2014\238), y por el que se adoptan medidas relativas a las subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

DECRETO DE LA CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES 2/1999, de 12 de enero, que regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. BOJA, núm. 16, de 6 de febrero de 1999.

DECRETO DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía. . BOJA, núm. 79, de 28 de abril de 2003.

ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO, de 26 de diciembre de 2007, por la que se desarrollan los Programas de Orientación Profesional, Itinerarios de Inserción, Acciones Experimentales, Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo, Experiencias Profesionales para el Empleo y Acompañamiento a la Inserción, establecidos por el Decreto 85/2003, de 1 de abril, y se determinan las bases reguladoras de concesión de ayudas para su ejecución. (BOJA, núm. 7, de 10 de enero de 2008).

ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES, de 20 de marzo de 2015, por la que se prorrogan algunas de las medidas aprobadas por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. BOJA núm. 59, de 26 de marzo de 2015.

ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES, de 24 de abril de 2016, por la que se prorrogan para el ejercicio 2016 algunas de las medidas aprobadas por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. BOJA núm. 80, de 28 de abril de 2016.

Aragón:

LEY 1/1993, de 19 de febrero, que establece y regula el Ingreso Aragonés de Inserción. BOA, núm. 24, de 1 de marzo de 1993.

DECRETO 57/1994, de 23 de marzo, que regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19-2-1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (LARG 1993\22). BOA, núm. 43, de 8 de abril de 1994.

DECRETO 51/2000, de 14 de marzo, que regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón. BOA, núm. 34, de 22 marzo de 2000.

DECRETO 37/2006, de 7 de febrero, que regula las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión. BOA, núm. 20, de 17 febrero 2006. BOA, núm. 20, de 17 febrero 2006.

DECRETO 128/2009, de 21 de julio, que regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro, en la Comunidad Autónoma de Aragón. BOA, núm. 148, de 3 agosto de 2009.

ORDEN 21 de abril de 2005, de Desarrollo del Decreto 51/2000, de 14-3-2000 (LARG 2000\92), del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón. BOA, núm. 54, de 6 mayo de 2005.

ORDEN de 29 de diciembre de 2009, que regula las subvenciones otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo en el ámbito de colaboración con las corporaciones locales, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.. BOA, núm. 8, de 14 enero de 2010.

ORDEN de 10 de diciembre 2010, que adapta las bases reguladoras y el procedimiento para la concesión, seguimiento y justificación de las subvenciones otorgadas por el Instituto Aragonés de Empleo en el ámbito de colaboración con órganos de Administración General del Estado y sus organismos autónomos, órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos adscritos o dependientes, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social. BOA núm. 251, de 27 de diciembre de 2010.

ORDEN EIE/529/2016, de 30 de mayo, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el estímulo del mercado de trabajo y el fomento del empleo estable y de calidad. BOA, núm. 10, de 9 junio de 2016.

ORDEN EIE/609/2016, de 10 de junio, Aprueba el Programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones contempladas en el mismo para la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión a través de empresas de inserción. BOA, núm. 123, de 18 junio 2016.

Madrid:

LEY 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. BOCM, núm. 310, de 31 de diciembre de 2001.

DECRETO 32/2003, de 13 de marzo, de la Consejería de Trabajo por la que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establece medidas de fomento de su actividad. BOCM, núm. 70, de 24 de marzo de 2003.

DECRETO 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de la renta mínima de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 277, de 21 de noviembre de 2014).

ORDEN 3479/2000, de 5 de julio, de la Consejería de Educación, por la que se crean las Unidades Específicas de Formación e Inserción Laboral (UFILs) para jóvenes en la Comunidad de Madrid.. BOCM, núm. 168, de 17 de julio de 2000.

ORDEN 3762/2008, de 12 de diciembre, de la Consejería de Empleo y Mujer por la que se convoca subvenciones para el desarrollo de programas experimentales en materia de empleo para el año 2009. BOCM núm. 31, de 6 de febrero de 2008.

ORDEN 13453/2014, de 28 de julio de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se aprueba las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a las empresas de inserción y entidades promotoras para la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social de la Comunidad de Madrid, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, y se convocan ayudas para el ejercicio de 2014. BOCM, núm. 208, de 2 septiembre de 2014.

ORDEN 2555/2014, de 29 de diciembre, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones a entidades sin fines de lucro, para el año 2015, para acciones dirigidas a la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión, cofinanciable en un 50 por 100 por el Fondo Social Europeo en el marco del Programa Operativo de la Comunidad de Madrid (2014-2020), Eje Prioritario 2, Objetivo Temático 9. BOCM, núm. 7, de 9 de enero de 2015.

ORDEN 2166/2015, de 29 de diciembre, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2016 de ayudas para el fomento de la autonomía personal y la promoción de la accesibilidad a personas con discapacidad en situación de dificultad o vulnerabilidad social. BOCM, núm. 38, de 15 de febrero de 2016.

RESOLUCIÓN de 4 de septiembre de 2000, de la Dirección General de Promoción Educativa de Programas de Garantía Social que dicta instrucciones sobre la organización y funcionamiento de los programas de Garantía Social, modalidad de talleres de formación, en las Unidades Específicas de Formación e Inserción Laboral (UFILs) para jóvenes en la Comunidad de Madrid. BOCM, núm. 217, de 12 de septiembre de 2000.

ACUERDO de 18 de julio de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas al fomento de la contratación estable en las empresas de trabajo ordinario, de mujeres víctimas de violencia de género, personas víctimas del terrorismo y personas en riesgo de exclusión social. BOCM, núm. 182, de 1 de agosto de 2016.

Navarra:

LEY FORAL 1/2012, de 23 enero, por la que se regula la renta de inclusión social. BON núm. 24, de 3 de febrero de 2012.

LEY FORAL 13/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social. BON núm. 129, de 3 de julio de 2014.

LEY FORAL 6/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social. BON núm. 51, de 16 de marzo de 2015.

DECRETO FORAL 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social. BON núm. 71, de 7 de junio de 1999.

DECRETO FORAL 133/2012, de 28 diciembre, por el que se deroga el capítulo IV del Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación sociolaboral destinados a personas en situación de exclusión social. BON núm. 253, de 31 de diciembre de 2012).

DECRETO 100/2000, de 28 de febrero, de modificación del Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social. BON núm. 35, de 20 de marzo.

ORDEN FORAL 58/2012, de 9 febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social. BON núm. 57, de 22 de marzo de 2012.

ORDEN FORAL 193/2013, de 22 febrero, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se modifica la Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social. BON núm. 51, de 14 de marzo de 2013.

ORDEN FORAL 50E/2015, de 3 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a entidades locales destinada a Proyectos de Empleo Social Protegido y la convocatoria para el año 2015. BON núm. 66, de 8 de abril de 2015.

RESOLUCIÓN 1024/2012, de 3 de mayo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se regula la concesión de subvenciones destinadas al pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social a las Entidades Locales y Entidades sin Ánimo de Lucro de Navarra por la contratación de personas perceptoras de rentas de inclusión social o de ayudas para la incorporación sociolaboral. BON núm. 92, de 16 de mayo de 2012.

RESOLUCIÓN 1163/2012, de 25 mayo, modifica la Resolución 1024/2012, de 3-5-2012 (LNA 2012\134), del Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo, que regula la concesión de subvenciones destinadas al pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social a Entidades Locales y entidades sin ánimo de lucro por la contratación de personas perceptoras de rentas de inclusión social o de ayudas para la incorporación sociolaboral. BON núm. 104, de 1 de junio de 2012.

RESOLUCIÓN 573/2013, de 11 abril, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a Centros de Inserción Sociolaboral. BON núm. 75, de 22 de abril de 2013.

RESOLUCIÓN 2303/2014, de 4 de noviembre, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se modifican las bases reguladoras aprobadas en la Resolución 573/2013, de 11 de abril, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a Centros de Inserción Sociolaboral. BON núm. 241, de 11 de diciembre.

País Vasco:

LEY 10/2000, de 27 de diciembre, Carta de derechos sociales. BOPV, núm. 249, de 30 de diciembre de 2000.

LEY 4/2007, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, y la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales. BOPV núm. 134, de 12 de julio de 2007.

LEY 8/2008, de 25 de junio, por la que se modifica la Ley contra la Exclusión Social y la Ley de Carta de Derechos Sociales. BOPV núm. 127 de 4 de julio de 2008.

LEY 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. BOPV, núm. 250, de 31 de diciembre de 2008.

LEY 4/2011, de 24 de noviembre, que modifica la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social (LPV 2008\426). (BOPV, núm. 233, de 12 de diciembre de 2011).

LEY 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector de Euskadi. BOPV, núm. 94, de 19 de mayo de 2016.

DECRETO 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro. BOPV núm. 225, de 24 de noviembre de 2008.

DECRETO 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. (BOPV, núm. 114, de 17 de junio de 2010).

ORDEN de 4 de mayo de 2009, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan las ayudas para la creación y el sostenimiento de las empresas de inserción. BOPV, núm. 98, de 26 de mayo de 2009. BOPV núm. 98, de 26 de mayo de 2009.

Ámbito Local:

Córdoba:

DECRETO de la Delegación de Servicios Sociales N° 05083 de aplicación del *Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación en Andalucía*, de 8 de junio de 2016. BOP de Córdoba, núm. 111, de 13 de junio.

INSTITUTO MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO DE CÓRDOBA. AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA. *II Pacto local por el empleo y el fomento empresarial de la ciudad de Córdoba*. Disponible en: <http://www.imdeec.es/articulo.php?idart=27>

INSTITUTO PROVINCIAL DE BIENESTAR SOCIAL. DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA. *Programa de Empleo Social 2016*. Disponible en: <http://www.ipbscordoba.es/inclusion-social/empleo-social>.

JUNTA DE GOBIERNO LOCAL. Acuerdo 127/16 por el que se aprueban las Instrucciones para la inclusión de cláusulas y criterios sociales y medioambientales en la contratación del Ayuntamiento de Córdoba. Disponible en: <http://mezquita.ayuncordoba.es/actas/geocweb.nsf>

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN para la Derivación al *Plan Municipal de Inclusión Activa 2016* mediante Decreto N° 04969. BOP de Córdoba, núm. 107, de 7 de junio de 2016.